

Dansk Statistik

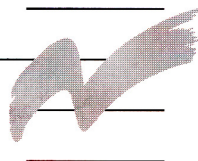
1950-2000

Bind 1

Udsigt og overblik

Poul Jensen

DANMARKS
STATISTIK



Dansk Statistik 1950-2000

Bind 1

Udgivet maj 2000 af
Danmarks Statistik

Danmarks Statistik
Sejrøgade 11
2100 København Ø
Tlf. 39 17 39 17
Fax 39 17 39 99
E-mail: dst@dst.dk
www.dst.dk

Pris: 125,00 kr. inkl. 25 pct. moms pr. bind

ISBN 87-501-1101-9 (Bind 1)

ISBN 87-501-1103-5 (Bind 1 & 2)

Design af omslag og grafisk rådgivning:

Grandjean Kommunikation

Sats og repro: Danmarks Statistiks trykkeri

Tryk: ReproSet

Oplag: 2.000

© **Danmarks Statistik**

Forord

Danmarks Statistiks forgængere i funktionen som statistisk centralinstitution har indstiftet den skik, at der ved jubilæer udsendes en beretning om statistikkens udvikling siden sidste mærkedag.

Denne beretning, der indgår i markeringen af institutionens 150 års jubilæum, vedrører perioden 1950-2000, dvs. tiden siden sidste jubilæumsberetning blev udsendt. Dette er et udtryk for, at traditionen fastholdes, men det sker i ændret form. Bl.a. er beskrivelsen af den danske statistiks udvikling gjort bredere. Da stofmængden for perioden 1950-2000 er meget omfattende, er publikationen opdelt i to bind. Bind 1, *Udsigt og overblik*, skildrer på baggrund af samfundets udvikling hovedtendenserne i den danske statistik og de institutioner, der har haft ansvaret for den, nemlig fra 1966 Danmarks Statistik, før den tid Det statistiske Departement. Bind 2, *Værktøj og resultat*, belyser - ligeledes i store træk - udviklingen i det internationale samarbejde, statistikkens fremstillingsmetoder, planlægningsinstrumenter, organisation samt i indhold og formidling.

Udarbejdelsen af publikationen har været overladt til tidligere afdelingschef Poul Jensen, som har haft frie hænder til at løse opgaven. Danmarks Statistik deler derfor ikke nødvendigvis enhver betragtning i bogen.

Forfatteren har i sit arbejde været støttet af en referencegruppe bestående af professor, dr.polit. Anders Ølgaard, professor, dr.oecon. H. C. Johansen, forskningschef Gunnar Viby Mogensen, lektor, dr.phil. Ole Hyldtoft samt administrationschef Henrik Munck og kontorcheferne Kristian Hjulsgager og Preben Etwil, Danmarks Statistik. For disses uvurderlige medvirken udtaler Danmarks Statistik herved sin bedste tak.

Forfatteren har herudover trukket på en række nuværende og tidligere chefer og medarbejdere i Danmarks Statistik samt på andre interesserede, og har herved modtaget en række væsentlige bidrag og synspunkter, uden hvilke det omfattende stofområde ikke havde kunnet behandles forsvarligt. Danmarks Statistik takker for denne værdifulde hjælp.

Danmarks Statistik, marts 2000

Jan Plovsing

Indhold

1. Introduktion	7
1.1 Statistikkens grundprincipper	8
1.2 Danmarks Statistiks forpligtelser	12
1.3 Danmarks Statistiks opgaver	14
1.4 Bogens indhold	16
2. Statistikken før 1950	19
2.1 Den første danske statistik	20
2.2 Tabelkontoret 1797-1819	22
2.3 Tabelkommissionen 1833-1848	23
2.4 Det statistiske Bureau 1850-1895	27
2.5 Statens statistiske Bureau 1896-1913	36
2.6 Det statistiske Departement 1913-1950	41
3. Det statistiske Departement 1950-1966	49
3.1 Nye tendenser	52
3.2 Det statistiske Departements retlige stilling	55
3.3 Personaleforhold og organisation	61
3.4 Statistiske behov og muligheder	62
3.5 Teknikkens fremdrift	68
3.6 Bearbejdning og formidling	68
4. Danmarks Statistik 1966-1970	71
4.1 Ny lov besluttet	72
4.2 Udvalgsarbejdet	73
4.3 Lovens indhold	74
4.4 Lovens implementering	77
4.5 Edb-tekniikkens gennembrud	81
4.6 Resultater i overgangsperioden	84
5. Danmarks Statistik 1970-1980	87
5.1 Mod et registerstatistisk system	88
5.2 Danmark i EF	94
5.3 Statistisk samarbejde med kommunerne	95
5.4 Politisk fokus på statistikken	97
5.5 Analyser og prognoser	108
5.6 Edb-problemer	109
5.7 De indre linier	112
5.8 Resultater	113

6. Danmarks Statistik 1980-1990	119
6.1 Statistikkens tilstand og brugernes forventninger	120
6.2 Edb-problemer og -reformer	122
6.3 Kunsten af prioritere	126
6.4 Formidlingen styrket og fornyet	130
6.5 Fremtidsorienterede satsninger	135
6.6 De indre linier	140
6.7 Statistiske resultater	142
7. Danmarks Statistik 1990-2000	145
7.1 IT-alderens gennembrud	148
7.2 Oplysninger om erhvervsvirksomheder	151
7.3 Budgetmæssige lempelser	154
7.4 Organisation og strategi	160
7.5 Nye statistikker: Komplikationer og forbedringer	163
7.6 Strategi 2005	169
8. Status	171
8.1 Statistikkens uafhængighed	171
8.2 Statistikkens egenskaber	173
8.3 Ydre relationer	176
8.4 Andre målsætninger i lov om Danmarks Statistik	181
8.5 Ressourcernes udvikling	186
8.6 Ressourcernes fordeling på statistiske områder	190
8.7 Produktionsresultater	192
A summary of Danish Statistical History	195
Statistikkens chefer 1850-2000	217
Stikordsregister	221

1. Introduktion

Når en statistiker bliver spurgt om sit erhverv, og i overensstemmelse med sammes etik svarer med sandheden, er en typisk reaktion: Hvor må det være kedeligt med alle de tal! Dette er en af de myter, som er med til at danne et negativt billede af begrebet statistik.

Usandhed?

Man kan også træffe tilhængere af endnu en negativ opfattelse af statistik, som er udtrykt i talemåden: Der findes tre slags løgn: almindelig løgn, forbandet løgn og statistik. Citatet tillægges Disraeli og/eller Mark Twain. Hvem der end er ophavsmand, rammer det ikke statistikers opfattelse af begrebet - som er, at statistik er oplysninger om faktiske forhold, der lader sig belyse talmæssigt. Statistik er altså i sit princip nærmest det modsatte af løgn. Men det hindrer selvfølgelig ikke, at statistik kan være af dårlig kvalitet og dermed vildledende eller kan anvendes på en manipulatorisk måde i forhold til ukyndige. Det er måske det, ophavsmanden har haft i tankerne, og det understreger, at det under alle omstændigheder er vigtigt, at statistik og statistikfremstilling omgærdes af principper, der sikrer mest muligt mod forkerte tal og forkert anvendelse.

Et nyttigt redskab

Selv om der findes mere positive udsagn om statistik end de nævnte, er det ikke denne bogs mission at forsøge at gøre statistik til et udpræget populært fænomen. Den opgave lader sig næppe løse, men hvis bogen skulle medvirke til den opfattelse, at god statistik er et nyttigt og vigtigt redskab for samfundet og for den enkelte - og et interessant fænomen - ville det være en velkommen sidegevinst.

Bogens mission

Det er imidlertid bogens egentlige opgave at belyse den danske statistiks udvikling under den dynamiske, til tider næsten kaotiske, udvikling i det danske samfund i den anden halvdel af det 20. århundrede. Den skal fremlægge faktiske oplysninger herom - og ind i mellem også begrundede vurderinger, men det sker fra institutionens synsvinkel. Det er op til andre at forholde sig til, om den danske statistik - de givne grundbetingelser taget i betragtning - har opfanget samfundets statistiske behov og levet op til de kvalitative fordringer, som samfundet må stille.

Navne og begreber

Bogen belyser både udviklingen i selve statistikken og i den institution, der har ansvaret for at fremstille den. Den har siden 1966 heddet *Danmarks Statistik*. Fra 1913 til 1966 var navnet *Det statistiske Departement*. Dengang var betegnelsen Danmarks Statistik en fællesbetegnelse for institutionens hovedprodukter, nemlig publikationerne. I denne beretning henviser Danmarks Statistik i almindelighed til institutionen, når der ikke er brug for at skelne mellem tiden før og efter 1966.

Opgaverne Danmarks Statistik har til hovedopgave at udarbejde statistik om samfundsforhold. Dette svarer til den oprindelige afgrænsning af begrebet.

Grænseområder Uden for emnet falder statistik med andre genstandsfelter, fx statistik om enkelte institutioner og virksomheder. Men der er mange grænseområder. Danmarks Statistik beskæftiger sig som koordinationsansvarlig og leverandør af serviceydelser også med disse. I begge tilfælde med udgangspunkt i, at det i høj grad er de samme primærdata og samme type faglig viden, som skal bruges, både til at belyse samfundet som helhed og en bestemt forvaltningsgren, branche, institution eller virksomhed.

Statistisk teori Uden for emnekredsen falder endvidere statistisk teori som faglig disciplin. I forhold til den samfundsbelysende statistik er den teoretiske statistik et hjælpemiddel, som brugerne kan anvende til at analysere statistiske data og derved udvinde mere information. For statistikproduktionen som sådan har den teoretiske statistik siden 1950 fået gradvis større betydning og kan siges at udgøre et forædlingsinstrument, navnlig i forbindelse med repræsentative udsnit og til kvalitetssikring. Den teoretiske statistik vil efter alt at dømme få en mere fremtrædende rolle i den statistiske produktionsproces i de kommende år.

Kampmanns fritidsinteresse

Medlemmer af tre professioner sætter pris på statistik (når den er god), nemlig statistikere, analytikere og beslutningstagere.

Der findes også dem, der er talentusiaster i privatlivet. Viggo Kampmann var først akademisk medarbejder i Det statistiske Departement, dernæst chefanalytiker for regeringen, blev siden finansminister for endelig at slutte sin politiske karriere som statsminister.

Det følgende citat viser, at Kampmann også som privatmand var talentusiast:

"Kampmann var meget litterært interesseret - det havde han måske fra broderen: Leck Fischer - og jeg spurgte ham, om nogen nogensinde havde holdt ham søvnløs hele natten.

- Ja, sagde han, Statistisk Årbog. Den læser jeg fra først til sidst, og så ser jeg hele Danmark for mig.

- Er der ikke nogen mangler i den? spurgte jeg.

- Jo, svarede han, familieindkomsten! Før før vi kender den, så har vi ikke noget sandt billede af livet i Danmark"¹⁾.

1) Knud Poulsen, Aktuelt den 17. juni 1984.

1.1 Statistikkens grundprincipper

Statistikken i Danmark har været præget af grundprincipper, udmøntet gennem lang tids sædvane og/eller lovgivning og som - hvad bl.a. den offentlige debat om statistikken har vist - stadig er aktuelle og væsentlige. Princippernes tilblivelse og betydning på forskellige tidspunkter vil indgå i den historiske beretning i de følgende kapitler, men her opridses i korthed indholdet i og baggrunden for de vigtigste:

Offentliggørelse

Det ældste og i en vis forstand mest fundamentale princip er det, at statistikken skal være tilgængelig for alle. Dette var en nyhed i 1835, da kongemagtens deputerede til de nyoprettede stænderforsamlinger, A.S. Ørsted, der også var medlem af den ligeledes nyoprettede *Tabelkommission*, lovede, at de nye forsamlinger skulle få alle relevante oplysninger stillet til rådighed. Det var, fandt han, en nødvendig forudsætning for, at deres drøftelser kunne finde sted på et realistisk grundlag og uden unødvendigt store handicap i forhold til embedsværket. Princippet om, at statistikken skal publiceres - uensureret må man forstå - blev lovfæstet i forbindelse med den første egentlige lovgivning på området i 1895.

Uafhængighed

Når statistikken skal være til rådighed for alle, og dermed skal kunne nyttiggøres til forskellige formål og i forskellige sammenhænge, må den udformes på saglig og neutral måde. Den må ikke påvirkes af bestemte interesser, det være sig politiske, forvaltningsmæssige, emnefaglige, personlige eller erhvervs-mæssige. Det er også særdeles væsentligt, at den politiske debat og de beslutninger, der træffes, hviler på et uangribeligt sagligt grundlag, hvad angår faktiske forhold.

Integritet

Dette taler for, at statistikken må fremstilles af en uafhængig institution, og at spørgsmål om, hvorledes statistikken skal udarbejdes og præsenteres, må afgøres indenfor dennes egne rammer uden at være undergivet direktiver, hverken fra den minister, som institutionen i øvrigt hører under, eller fra andre politiske eller forvaltningsmæssige myndigheder. Denne uafhængige stilling har i Danmark siden oprettelsen af *Det statistiske Bureau* i 1850 næsten uantastet været en given forudsætning for institutionens virke. Den er ved forskellige lejligheder blevet understreget i Folketinget, men princippet blev først lovfæstet i 1966, hvor der samtidig blev etableret en styrelse med kompetence til og ansvar for sådanne overordnede afgørelser, som i institutioner på tilsvarende niveau ville være ministerens.

Bevillingskompetence

Det skal tilføjes, at ministeren også efter 1966-loven har kompetencen i forhold som bevillingsspørgsmål, overordnede personalespørgsmål, lovgivningsspørgsmål og andre forhold med parlamentarisk rækkevidde. Sådanne spørgsmål forelægges ministeren af institutionens chef.

International konsensus

Internationalt er der bred støtte til uafhængighedsprincippet, men det er også erkendt, at knappe bevillinger, som de fleste statistiske centralbureauer må leve med, kan indebære en form for finansiell afhængighed. I almindelighed udgør internationalt fastlagte begreber en støtte for de nationale statistikbureauers bestræbelser på at friholde statistikken for påvirkning udefra.

Interessebetonede hensyn

På den anden side er det med nutidens intense internationale samarbejde ikke på forhånd udelukket, at politiske hensyn i de toneangivende lande gennem internationale vedtagelser kan påvirke den statistiske begrebsdannelse ud fra interessebetonede hensyn, der kan have større gennemslagskraft i lande med anden statistisk organisation end Danmark.

Kvalitet

At tallene udarbejdes af en uafhængig institution, er en forudsætning for deres troværdighed. En anden betingelse er, at tallene har høj kvalitet.

Retvisende, rettidige og relevante tal

For de fleste brugere er det vigtigste, at tallene er *retvisende* og foreligger *rettidigt*, men det er naturligvis også nødvendigt, at tallene belyser de relevante samfundsmæssige fænomener og deres udvikling. Navnlig i et dynamisk samfund er dette en krævende opgave. Det kræver mange menneskelige og økonomiske ressourcer til stadighed at tilpasse gammel og udvikle ny statistik. Det forudsætter også et tidssvarende lovgrundlag og udbredt forståelse i befolkning, erhvervsliv og medier for statistikkens betydning. Mangler disse betingelser, kan konsekvensen være utilstrækkelig dækning af samfundets statistikbehov.

Statistisk fortrolighed

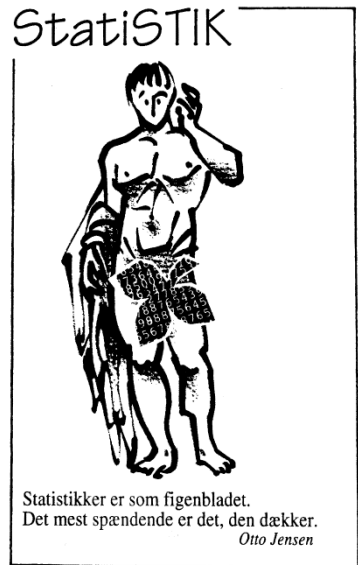
Der er adskillige forudsætninger, der skal være opfyldt for, at den statistiske kvalitet kan opretholdes på et tilstrækkeligt højt niveau. En af dem er, at de grundoplysninger, som statistikken bygger på, i alt væsentligt er korrekte og indsendes til tiden. Da disse oplysninger nødvendigvis må komme fra andre - borgere, erhvervsvirksomheder, kommuner, andre statsinstitutioner - er det en forudsætning, at indberetterne er tilstrækkeligt motiverede til at gøre deres del af arbejdet. Det forudsætter bl.a., at de har tillid til, at de oplysninger, de giver, bliver anvendt til statistiske formål og ikke til formål, der kan vendes mod dem selv, fx til kontrol med, at administrative forskrifter overholdes.

Historisk praksis lovfæstet i 1978

For at sikre, at en sådan tillid har et solidt fundament er det i Danmark - som i de fleste andre lande - et grundprincip, at statistiske primæroplysninger ikke må anvendes til ikke-statistiske formål eller videregives i identificerbar form, således at andre kunne bruge dem til sådanne formål. Princippet kan i Danmark spores langt tilbage, i hvert fald til 1896, da den første større erhvervsstatistik blev udarbejdet. I 1966 blev det klargjort som en forudsætning for lov om Danmarks Statistik, men ikke direkte lovfæstet. Det skete imidlertid i 1978 i registerlovgivningen og - for den europæiske statistiks vedkommende - i "Statistical Law" i 1997¹.

¹ Omtales nærmere i bind 2.

*At statistikken skjuler det, der er mest interessant, er en påstand, der går igen i mange fyndord. Hvis den dybere mening er, at statistikens resultater ikke viser personers private forhold eller fortrolige virksomhedsoplysninger, er påstanden jo sand - det er just indholdet af fortrolighedsprincippet - men dog forkert for det er jo samfundets, ikke den enkeltes forhold, der er statistikens genstand.
(Tegning: Peter Blay)*



Centralisering

De fire nævnte principper er indarbejdet tidligere og mere konsekvent i Danmark end i de fleste andre lande, og de udgør nu naturlige forudsætninger for de fleste statistikbureauer i lande med en udviklet statistik. Men i modsætning til i Danmark er statistikker i mange, navnlig større lande, mere eller mindre decentraliseret til de enkelte forvaltningsgrene og/eller regionale instanser.

Dansk og nordisk princip

I Danmark må man imidlertid karakterisere statistikproduktionens centralisering som en af bærepillerne for den statistik, som samfundet ønsker, og selv om der er grænseområder, har den danske statistik i hele sin levetid været centraliseret, både set i forhold til amter og kommuner og i forhold til specialiserede forvaltningsgrene.

Et fundament

Som centraliseringsprincippet er udformet i Danmark, er det tæt forbundet med de allerede nævnte principper og understøtter disse: Det er både teknisk, fagligt og principielt lettere at leve op til offentliggørelsesprincippet, når dette skal varetages som et hovedformål for en institution, end når det er andre, mere interessebetonede forpligtelser, der er hovedopgaven på stedet. Eller sagt på en anden måde: Det er lettere at sikre statistikens troværdighed, når den ikke skal forvaltes i miljøer, hvis funktion er at betjene bestemte forvaltningsgrene og de til dem knyttede formål, herunder af politisk art.

Mulige bivirkninger	Det er formentlig i erkendelse heraf, at centraliseringsprincippet har været gældende i den danske statistiks 150-årige levetid. Dets væsentligste modargument: at princippet også indebærer en monopolstilling, med de deraf følgende risici, har været erkendt, men er søgt modvirket på anden vis, fx ved eksterne undersøgelser af institutionens produktivitet eller lignende. Den omstændighed, at statistikken produceres under monopol-lignende forhold, er vel også en medvirkende årsag til den intensive be-vågenhed, som statistikken fra tid til anden nyder hos medierne.
Dobbelt sagkundskab ønskeligt	Under en centraliseret statistikordning kan den statistiske sagkundskab maksimeres, men omvendt er der en risiko for, at den emnefaglige sag-kundskab på de mange enkelte statistikområder bliver for svag. Mod-trækket er samarbejde, bilateralt og via udvalg, med de sagkyndige in-stanser og oparbejdelse af emnefaglig viden hos medarbejderne.
Gammelt og udbredt princip	Danmark var et af de første lande med centralt organiseret statistik, der bygger på de nævnte principper ² . Principperne må nu siges at være inter-nationalt anerkendte ³ , men mange, navnlig større lande, har en statistisk organisation, der i større eller mindre grad bygger på decentralisering.

1.2 Danmarks Statistiks forpligtelser

Ved siden af lovgivningens specifikke krav udgør de nævnte grundprin-cipper vigtige og nødvendige motiver for Danmarks Statistiks virksom-hed. I deres yderste konsekvenser kan de stride mod hinanden. I sådanne tilfælde er det institutionens ansvar, at de bagvedliggende hensyn bliver varetaget på afbalanceret måde.

Offentlighed versus fortrolighed	Som nævnt skal Danmarks Statistik sørge for udførlig offentliggørelse af statistiske resultater af generel interesse, men offentliggørelserne må ikke være så detaljerede, at den statistiske fortrolighed krænkes.
Ene-producent problemet	Funktionen som eneproducent af samfundsbelysende statistik og poten-tielle eller aktuelle virkninger heraf, kan undertiden udsætte institutionen for kritik. For at forebygge risikoen, at en sådan kritik fremsættes uden reelt grundlag, er det vigtigt, at institutionen udadtil er så åben, som hen-synet til dataleverandører og brugere tillader, og at kontakten med begge disse samarbejdspartnere prioriteres højt.
Ekstern ekspertise	For ikke med rette eller urette at blive beskyldt for "at være sig selv nok" er det også vigtigt, at institutionen er parat til at benytte ekstern eksper-tise, når forholdene tilsiger dette. Danmarks Statistik må ligeledes være

² *Norden förr och nu: Et sekel i statistisk belysning*. Kbh., Nordisk Statistisk Sekretariat, 1989.

³ *Report of the special session of the Statistical Commission (New York 11-15 April 1994)*. New York, N.Y. : UN, 1994. Economic and Social Council official records. 1994, suppl. no. 9.

indstillet på, at de myndigheder, der har det overordnede ansvar for, at de offentlige midler bliver anvendt forsvarligt, foretager eller lader foretage undersøgelser af institutionens effektivitet.

Samarbejde hele vejen rundt

For at yde brugerne den bedst mulige betjening må Danmarks Statistik kunne samarbejde intensivt til mange sider, fx med statslige og kommunale institutioner samt med erhvervsorganisationer og forskningsorganer. Samarbejdet må imidlertid udformes på en måde, der sikrer, at institutionens integritet og troværdighed i statistiske anliggender opretholdes. Men forudsætningen for et ligeværdigt samarbejde er, at andres rettigheder og forpligtelser på deres respektive områder også respekteres.

Råstoffet

Statistikens råstof er primæroplysninger, typisk om personer eller virksomheder. Disse kan statistikken ikke undvære. Men de må komme fra andre: Erhvervslivet, statsinstitutioner, kommuner og private borgere. Disse dataleverandører er - selvom de ikke selv altid opfatter sig således - uundværlige medproducenter af statistikken.

Dataleverandørernes byrde

Det er væsentligt, at statistikken tilrettelægges således, at indberetterne af grundoplysningerne ulejliges mindst muligt. Heri ligger også, at de oplysninger, der nødvendigvis må indsamles, bør udnyttes maksimalt. Men bestræbelserne på at lette indberetningsbyrderne kan på den anden side ikke strækkes så vidt, at berettigede hensyn til brugerne tilsidesættes.

En indbygget modsætning

Modsætningen mellem interesserne hos dataleverandører og statistikbrugere er et generelt problem for alverdens statistikproducenter. Den har ofte været årsag til, at producenterne er kommet i modvind.

Problemet relativt formindsket

Siden 1960'erne er problemet i Danmark relativt set blevet formindsket, fordi statistikken i stigende grad er blevet baseret på genbrug af data fra andre kilder. At benytte sig mest muligt af denne mulighed har været er et ledende princip for den danske statistik. Men for at betjene væsentlige statistikbehov fyldestgørende, er det stadig nødvendigt at indsamle oplysninger udelukkende til statistisk brug. Det er navnlig oplysninger fra erhvervsvirksomhederne, særligt om produkter og branchespecifikke forhold, som må indsamles særskilt.

Lovpligten

Som hovedregel drejer det sig om oplysninger, som virksomhederne i henhold til lov om Danmarks Statistik har pligt til at indberette. Lovgivningens overholdelse kræver derfor, at sanktionsbestemmelserne tages i anvendelse i det ikke særligt store omfang, hvor virksomheden definitivt nægter at indsende oplysningerne. Danmarks Statistik søger at begrænse problemerne på dette område mest muligt, nu også gennem en særlig dataleverandørpolitik⁴.

⁴ Danmarks Statistiks respondentpolitik 1997. Internt dokument.

1.3 Danmarks Statistiks opgaver

At indsamle, bearbejde og offentliggøre statistiske oplysninger vedrørende samfundsforhold er institutionens centrale og obligatoriske opgave. Herudover udfører Danmarks Statistik en række andre funktioner. Udtrykt kort er disse opgaver:

- at udarbejde statistik til specielle formål - efter 1966 på servicebasis, det vil sige mod betaling
- at bistå udvalg i statistiske spørgsmål
- at deltage i administrativt registerarbejde, der har statistiske perspektiver
- at udarbejde analyser og prognoser
- at forestå Danmarks del af det internationale statistiske arbejde
- at varetage koordinationsopgaver i forhold til offentlig og - i det mulige omfang - ikke-offentlig statistikproduktion.

Mere betydning end før

I 1950 var ingen af disse opgavetyper i princippet ukendte, men både hovedopgavens og de andre opgavers betydning er i periodens løb blevet betragteligt forøget.

De ændrede forudsætninger

Lov om Danmarks Statistik af 1966 forudså dette og skabte de fornødne rammer for institutionens og statistikens udvikling. Herudover er de vigtigste årsager til forandringerne:

- den markante stigning i statistikbehovet med hensyn til indhold, detaljeringsgrad og formidlingsmetoder
- den stigende internationalisering af statistikken, herunder navnlig, men langt fra alene, følgerne af Danmarks tilslutning til EF-EU
- den nærmest revolutionerende udvikling på det teknologiske område
- etableringen af store administrative edb-registre, såsom CPR samt moms- og kildeskatteadministrationens registre
- de ændrede styringsmæssige principper i den offentlige forvaltning, som ganske vist har medført stram udgiftsstyring via ovenfra fastlagte budgetrammer, men som samtidig har øget fleksibiliteten i institutionens dispositionsmuligheder.

Målgrupper

Statistikken har mange typer anvendelser og mange slags brugere: Borgere, erhvervslivets virksomheder og organisationer, nyhedsmedier, forvaltning, forskning, lovgivningsmagt osv. Selv om forskellige formidlingskanaler anvendes, fastholdes den samfundsbelystende statistiks grundprincipper generelt.

Typer af anvendelse

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at statistikken kan anvendes på i hvert fald tre væsensforskellige måder:

- til almindelig oplysning om og grundlag for forståelsen af tilstanden og udviklingen i samfundet og i dets vitale funktioner
- som input i analyser, fx i forbindelse med udredninger, konsekvensberegninger, lovforberedelser og forskning
- som basis for lovregulerede retsvirkninger, knyttet til bestemte talværdier, såsom pristalsregulering og beregning af bloktilskud, konvergenskriterier og medlemslandenes bidrag til EU.

Den sidstnævnte type anvendelse af statistik vil normalt kræve et særligt retligt grundlag. Den kan bringe statistiske spørgsmål tættere på det politiske felt end de andre typer af anvendelse. Derved kan denne type anvendelse potentielt rumme en risiko for politisering af statistikken⁵.

Statistiklignende funktioner

Udover at beskæftige sig med statistiske opgaver indenfor Danmarks Statistiks lovbestemte rammer har institutionen i nogle tilfælde, normalt på grundlag af særlig lov, varetaget funktioner af administrativ natur. Fælles for disse opgaver har været, at den teknik, det har været hensigtsmæssigt at anvende ved deres løsning, har haft lighedspunkter med den opgørelsesteknik, som statistikken på de pågældende tidspunkter har betjent sig af.

Nogle vigtige eksempler er:

- folketingsvalgopgørelser, ikke blot valgstatistik, som Danmarks Statistik i en lang periode udførte for Indenrigsministeriet
- administration af levnedsmiddelrationeringen 1917-1921
- den centrale tekniske administration af de kommunale folkeregistre indtil CPR's oprettelse i 1968
- administration af Det Centrale Erhvervsregister 1975-1999
- administration af Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), der er trådt i virksomhed i 1999. CVR er baseret på et lovmæssigt fastlagt interministerielt samarbejde.

Hoved-
eksemplerne

Hensigtsmæssig
ordning

Disse ordninger har hver for sig gode praktiske begrundelser, og der er naturligvis intet teknisk til hinder for, at Danmarks Statistik udfører dem. Men principielt er de af en anden natur end statistik, og er derfor ikke omfattet af statistikkens forvaltningsmæssige særstilling.

Klar adskillelse
nødvendig

Sådanne specielle opgaver bør følgelig være klart defineret og fastlagt ved lov. Som den danske statistik er organiseret, følger det af lovgivningen, at de udføres under økonomiministerens, ikke Styrelsens, ansvar.

⁵ Spørgsmålet blev bl.a. behandlet på et chefmøde i "Conference of European Statisticians May 1998" (Mødepapirer CES 1998/18ff.).

1.4 Bogens indhold

De forløb og begivenheder, som er medtaget til belysning af statistikkens udvikling, er indordnet i kapitler, der igen er inddelt i temaer. De store linier i statistikkens udvikling er beskrevet i publikationens bind 1. Bind 2 omhandler statistikkens udvikling fra mere specielle indfaldsvinkler end bind 1, der i kapitel 2-8 behandler følgende emner:

- 2: Før 1950 Om tiden indtil 1950 er medtaget en summarisk oversigt i kapitel 2.
- 3: 1950-1966 Kapitel 3 omhandler Det statistiske Departements sidste 16 år. I den periode var lovgrundlaget blevet utilstrækkeligt, og forsøg på at forbedre det mislykkedes. Samtidig tog samfundsudviklingen for alvor fart.
- 4: 1966-1970 Kapitel 4 beskriver den store statistiske reform, der fandt sted fra 1966. Det lykkedes at etablere et nyt lovgrundlag på kort tid, og der fulgte en begivenhedsrig tid præget af forbedringer i statistikken på kort sigt og planlægning af dennes videre udvikling, bl.a. på basis af det nye datagrundlag fra administrative edb-registre, som nu var til rådighed.
- 5: 1970-1980 Kapitel 5 viser en meget omfattende udvikling i statistikproduktionen, der i denne periode blev præget af edb-tekniikkens gennembrud og store reformer i samfundet. Desuden blev Danmark i 1973 som bekendt medlem af EF. Statistikken måtte derfor på flere fronter leve op til nye udfordringer, samtidig med at den nye lovs intentioner skulle føres ud i livet - trods begrænsede ressourcer og under stærk kritik, inspireret af bekymring for samfundets nye registermetoder.
- 6: 1980-1990 Kapitel 6 præges af vanskeligheder for statistikken, dels på grund af knappe ressourcer, dels på grund af problemer med organiseringen af den nye, i sit udgangspunkt meget effektive edb-teknik. De økonomiske vanskeligheder hidrørte fra ubalance mellem stigende statistiske behov og faktiske bevillinger og førte til, at Danmarks Statistik måtte foretage ekstraordinære beskæringer af opgaver og personale. Nye tiltag kunne forbedre specielle brugeres situation og bidrage til en gunstig fremtidig udvikling, men ikke på kort sigt afskaffe ressourceklemmen.
- 7: 1990-2000 Kapitel 7 omtaler fortsatte besværligheder, men også lempede budgetforhold, gennembrud af IT-teknikken samt fremgang i den statistiske dækning og fornyelse over en bred front.
- 8: Status Kapitel 8 gør status for hele perioden 1950-2000. Set over så langt et forløb er de overordnede udviklingstendenser i statistikken meget tydelige. Samtidig er dens grundprincipper blevet fastholdt og lovmæssigt underbygget.

Peter Poulsen

Et hårdt år tilegnet Danmarks Statistik

jeg har været ulykkelig 11,3 gange i året der gik
 og lykkelig 8,1
 3,7 gange har jeg bedraget min hustru
 og er blevet bedraget 5,2
 jeg har stjålet 12,60 kr og nul ører
 og er blevet bestjålet for 13,50
 jeg har giftet mig 0,13 gange
 er blevet separeret 0,10 og skilt 0,75 gange
 jeg er blevet far til 0,18 børn
 kørt ned af 0,1437 budcykler (uden lad)
 kørt op et lignende antal gange
 jeg har kollideret med 14,6 biler
 3,2 motorcykler, $\frac{1}{2}$ s-tog og 0,00 dræsiner
 jeg har fløjet 14 gange og er faldet ned med 1,6 fly
 jeg har skudt 0,07 fasaner, nul papegøjer, nul præsidenter
 jeg har siddet i fængsel 4,2 dage heraf 0,2 i detention
 4,9 gange har jeg været i Malmø
 og har haft 1,4 pakker cigaretter
 og 2,1 pund kaffe med mig hjem
 jeg har set 6,7 film 3,2 teaterstykker
 jeg har drukket $1\frac{1}{4}$ flaske whisky
 og er død halvanden gang
 det har været et hårdt år, hvis jeg skal sige min mening

© by Peter Poulsen 1981

Populært udtrykkes statistiske budskaber ofte på formen: "Statistikken siger, at hver dansker...". Dette er strengt taget ukorrekt. Enhver, der kender kriterierne for en statistik, kan placere sig i den rigtige rubrik, men som Peter Poulsen udmaler det, kan det føre til absurde resultater at forsøge at slutte fra statistikens hyppigheder og gennemsnit til enkeltpersoner.

2. Statistikken før 1950

Man må vel antage, at der har været en eller anden form for statistik så længe, der har eksisteret tal. Som de fleste ved, holdt man allerede i oldtiden mandtal eller folketællinger. Beretningerne om disse viser, at det heller ikke dengang - var en let sag at gennemføre et sådant foretagende.

Statsbeskrivelse	Statistik i nutidig forstand har rødder i to beslægtede begreber: <i>Statsbeskrivelse</i> og <i>politisk aritmetik</i> . <i>Statsbeskrivelse</i> var kendt i antikken og fra 1500-tallet i Europa. Det omfattede også ikke-talmæssige oplysninger.
Politisk aritmetik	Den <i>politiske aritmetik</i> , der blev introduceret i England i 1600-tallet, lagde derimod stor vægt på numeriske opgørelser af samfundsforhold, og de politiske aritmetikere var tillige pionerer inden for den demografiske videnskab. Befolkningsforhold blev dermed tidligt et af statistikens vigtigste emneområder. Et højdepunkt i udviklingen mod statistik i nutidig forstand var afholdelse af landsomfattende folketællinger.
Mandtal	Folketællinger eller snarere mandtal omtales allerede i det gamle testamente ¹ . Den tidligste folketælling i Europa indgik i den engelske "Domesday Book" (1083-1086), der dog ikke var fuldstændig, idet London og andre større byer ikke var med. I Danmark-Norge var der ufuldstændige tællinger 1665 og 1701 ² .
Den første folketælling i moderne tid	Den første landsomfattende folketælling inden for det daværende danske kongeriges område - og antagelig den første i verden i moderne tid - fandt sted på Island i 1703. Ophavsmanden var professor Árni Magnússon, der i 1701 blev professor ved Københavns Universitet. Han var i 1702-1712 i Island, udstationeret af den danske stat med henblik på at foretage en undersøgelse af den islandske økonomi sammen med vicelagmand Páll Jónsson Vidalín. Under dette besøg gennemførtes en omfattende ejendomsregistrering og altså en folketælling i 1703.
Senere udgivelser	Denne folketælling blev ikke færdigbearbejdet, men der er mere end 200 år senere blevet udgivet en liste over samtlige omfattede personer ³ . Desuden foreligger tal for tre sysler sammen med tilsvarende tal for 1729 ⁴ .
Befolkningsstatistisk pionerarbejde	I Sverige og Finland, der da hørte til det svenske rige, indsamlede man fra 1749 systematiske oplysninger fra kirkesognene om befolknings-

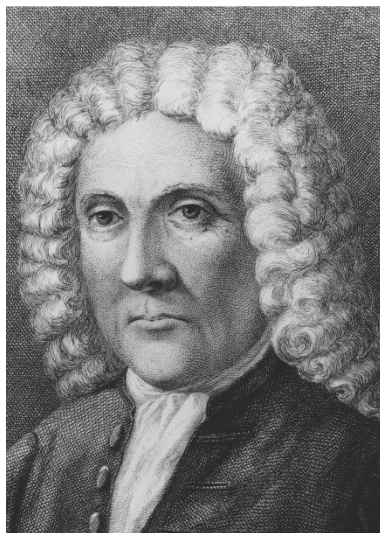
¹ 2. Sam. 24.

² *Norden förr och nu: Et sekel i statistisk belysning*. Kbh. : Nordisk Statistisk Sekretariat, 1989.

³ *Mannatal á Íslandi árið 1703 tekið að tilhlutun Árna Magnússonar og Páls Vídalín: ásamt manntali 1729 i Þrem sýslum*. Reykjavík : Hagstofa Íslands, 1924/1947.

⁴ Hansen, Hans Oluf. *Mannatal 1729 i Þremur sýslum*. Reykjavík : Hagstofa Íslands, 1975.

mængden og om fødsler, dødsfald og vielser. Pehr Wargentin, sekretær i det svenske undervisningsakademi, bearbejdede nogle år senere dette materiale til en rigsomfattende statistik og anses for at være den svenske og finske statistiks fader. Dette materiale, som altså også omfattede optællinger af hele befolkningen, var dermed de første folketællinger, der omfattede en suveræn stat i sin helhed⁵.



Árni Magnússon er kendt for sin islandske håndskriftssamling.

Mindre kendt er det, at han under en udstationering for den danske stat i 1703 gennemførte en islandsk folketælling eller rettere en registrering af den islandske befolkning.

Dette materiale udgør sammen med den sideløbende ejendomsregistrering et unikt historisk materiale.

(Det kgl. Bibliotek).

Árni Magnússon (1663-1730)

2.1. Den første danske statistik

Opindeligt sorterede den danske statistik under *Rentekammeret*, der i funktion kan sidestilles med det nuværende Finansministerium.

Folketællinger
1769 og 1787

Rentekammeret forestod selv bearbejdningen af de to første, i princippet landsomfattende folketællinger i 1769 og 1787 - med bistand af private, for tilfældet ansatte medarbejdere.

Ikke komplette

Arbejdet med navnlig den første af disse omfattende tællinger trak ud, og resultaterne blev ikke offentliggjort af Administrationen. De tal, der fremkom, var spredte eller summariske. Generelt led disse to tællinger af forskellige mangler, og først tællingen i 1801 blev ved en senere vurdering anset for at være "den første ret paalidelige og ret detaljerede Folketælling her i Landet"⁶. Den må derfor anses for at være den første egentlige folketælling her i landet, men blev først bearbejdet endeligt i forbindelse med den næste tælling, som blev afholdt i 1834, jf. nedenfor.

⁵ *Norden förr och nu: Et sekel i statistisk belysning.* Kbh. : Nordisk Statistisk Sekretariat, 1989.

⁶ *En detailleret Fremstilling af Folkemængden i Kongeriget Danmark i Aaret 1850, samt af Ægteskaberne, Födslerne og Dödsfaldene sammesteds i Aarene 1845-1849.* Kbh. : Bianco Luno, 1850. Statistisk Tabelværk, ny rk., bd. 1.

Kirkelig bistand	Ved oplysningernes indsamling benyttede man ved de første folketællinger bl.a. den kirkelige administration, og tællingerne var i høj grad baseret på præsternes og lærernes kendskab til befolkningen i de enkelte sogne.
Hemmelige tal	Efter datidens opfattelse var det i og for sig helt naturligt ikke at offentliggøre tællingsresultaterne. De kunne jo vise noget om landets potentielle styrke i krig. Der er derfor langt mellem statistikkenes daværende funktion og den rolle, som den nu spiller i samfundet.
Fordomme?	Derimod blev de ansvarlige tidligt klar over, at den frygt som befolkningen nærrede for de nye, ukendte folketællinger var et alvorligt problem for deres kvalitet. I sin indstilling til kongen om den anden tælling i 1787 foreslog Rentekammeret Majestæten at fremsætte en udtalelse til "at forekomme fordomme" mod tællingen ⁷ , hvilket dog ikke blev taget til følge ⁸ .
Den europæiske del af riget	Den første danske folketælling i 1769 omfattede lande i Europa under den danske trone, dvs. Danmark, Norge, Hertugdømmerne og grevskaberne Oldenburg og Delmenhorst samt Island og Færøerne, mens den anden i 1787 kun fandt sted i det egentlige Danmark samt Færøerne.
Oplysning og forvaltning	Udover disse tællinger var de statistiske aktiviteter i 1700-tallet yderst begrænsede, men såvel den begyndende tro på, at oplysning kan betyde fremgang, som forvaltningsmæssige realiteter og behov gav statistikken mere og mere vind i sejlene.

Faget statistik

I 1788 blev statistik, nærmest i betydningen samfundsbeskrivelse, indført som lærefag ved universitetet. Faget havde dengang en nær tilknytning til historie, og den første professor på området var lærer i både statistik og historie⁹. Der fandtes allerede på det tidspunkt en ret omfattende statistisk litteratur, men først i det 19. århundrede træffer man på egentlige teoretiske fremstillinger¹⁰.

Danmarks Statistik	Det var således i denne periode, at <i>Danmarks Statistik</i> , i betydningen lærefag, blev grundlagt. Ophavsmanden var Frederik Thaarup, der i 1790
--------------------	--

⁷ *Hovedresultaterne af Folketællingen i Kongeriget Danmark den 1. Febr. 1890 med tilhørende Befolkningskort*. Kbh. : Bianco Luno, 1894. Statistisk Tabelværk, 4. rk., litra A, nr. 8 a.

⁸ I "Samfundet og statistikken" (Det statistiske Departement; 1949), gør forfatteren, formentlig daværende departementschef Einar Cohn gældende, at sådanne fordomme har eksisteret altid og henviser til 2. Sam. 24 om Kong Davids mandtal.

⁹ "Historien er fortløbende statistik, statistik stillestående historie" - en omstridt maksime i Schlözer, August Ludwig von. *Einleitung zur Statistik*. Göttingen, 1804.

¹⁰ Holck, Axel. *Dansk Statistiks Historie 1800-1850*. Udg. af Statens statistiske Bureau. Kbh. : Bianco Luno, 1901.

skrev "Kort vejledning til det danske Monarkis Statistik", og i 1812-19 et meget udførligt værk om samme emne.

Statsbeskrivelse=
samfundsbeskrivelse

Selv om betegnelsen statistik her dukker op, var der nærmest tale om *statsbeskrivelse*, som dette begreb hidtil var blevet opfattet. Dette fulgte allerede af, at talmaterialet var knapt. Men indtil *samfundsbeskrivelse* senere blev den gængse betegnelse, blev der udgivet en række værker under navne som *Den danske Stats Statistik* eller *Danmarks Statistik*, typisk forfattet af fremtrædende statistikere eller økonomer. Set i sammenhæng udgør disse værker en meget omfattende beskrivelse af udviklingen i det danske samfund i de to sidste århundreder. De er nævnt i bibliografien i bind 2.

2.2 Tabelkontoret 1797-1819

Det første forsøg på at organisere en mere systematisk offentlig statistikproduktion skete ved oprettelsen af *Danske og Norske Tabel-Contoir* i 1797¹¹. Samtidig blev det bestemt, at statistikken for Hertugdømmerne skulle varetages af en sekretær ved Rentekammerets tyske kancelli.

Også oversøisk
kontor

I 1811 oprettedes desuden et "Tabelkontor under det vestindiske-guineasiske Rente- og Generaltoldkammer" med to medarbejdere. Det ophævedes dog igen allerede i 1816.

To store
opgaver

Principielt var Tabelkontorets vigtigste opgaver på finansstatistikens område. Det skulle skabe overblik over de mange kongelige kasser. Der foreligger i indstillingen fra Rentekammeret til kongen en udførlig begrundelse for denne opgaves vigtighed. Tillige skulle Tabelkontoret forestå folketællingen i 1801 inden for sit geografiske område¹². Denne tælling måtte alene i kraft af sin størrelse blive en hovedopgave i en årrække.

Svag bemanning

Kontoret, der havde tre medarbejdere, en chef, en fuldmægtig og en copist¹³, synes at have været overbebyrdet med disse store opgaver og kunne under de givne forhold, herunder en ledelse, der efter sagens natur måtte være uerfaren, ikke klare at løse dem. At det første forsøg på at etablere en professionel statistisk organisation mislykkedes, havde således ganske naturlige årsager, og formentlig er erfaringerne kommet de senere institutioner tilgode.

Folketællingen
1801

De endelige resultater af Folketællingen 1801, der som nævnt var den første, hvis grundmateriale kan anses for at være fuldstændigt, blev først publiceret i forbindelse med Folketællingen 1834, hvis metoder i kraft af erfaringerne fra tidligere tællinger var blevet væsentligt forbedret, jf. nærmere nedenfor.

¹¹ Kongelig resolution af 31. maj 1797.

¹² I Hertugdømmerne var der folketælling i 1803.

¹³ Kongelig dansk Hof- og Statskalender. 1808.

Krig, bankerot og national opdeling	Efter de store statspolitiske begivenheder i disse år - Napoleonskrigene, statsbankerotten og Norges adskillelse fra Det danske Monarki i 1814 - var forudsætningerne for Tabelkontorets eksistens afgørende anfægtet, også i økonomisk henseende, og kontorets aktiviteter begrænsedes mere og mere. I november 1819 besluttedes ved kongelig resolution, at kontoret "må aldeles ophøre", og medarbejderne sættes på "vart-penge".
Ny, men svag organisation	Herefter blev statistikproduktionen overladt til enkelte medarbejdere ved henholdsvis danske og tyske kancelli, der uden egentlig organisation - og formentlig med et lavt ambitionsniveau - skulle forestå forefaldende statistikarbejder. Det viste sig imidlertid, at dette var en uholdbar situation.
2.3 Tabelkommissionen 1833-1848	
En iværksætter	Efter godt en halv snes års forløb blev det nemlig klart, at manglen på relevant statistik var så stor, at der måtte en nyordning til. Formentlig var det udslagsgivende, at der stadig ikke forelå tællingsbaserede folketal - det være sig af gammel eller ny dato. Manglen blev sat i relief af, at de to nabolande, Preussen og Sverige, på dette tidspunkt allerede var godt i gang med at producere statistik.
Den entusiastiske æra	Den, der tog initiativet til en reform, var en anset embedsmand og alsidig begavelse, Jonas Collin, der bør tillægges æren for at være den egentlige grundlægger af den officielle danske statistik.
Initiativet	Perioden fra 1830 til 1850 er blevet kaldt "Den entusiastiske æra" - idet statistikken ud over Europa da tiltrak sig stor bevågenhed både i offentligheden og hos kulturpersonligheder. Da den statistiske produktionsteknik på denne tid ikke har været stærkt udviklet, var der formentlig også grobund for ikke så lidt diletterteri ¹⁴ . Der kan jo ikke overalt have været udviklet sådanne egnede metoder og organisationsprincipper, som kunne sikre, at resultaterne fik den nødvendige kvalitet. Det er måske et bidrag til forklaring på, at det var i denne periode eller noget senere, at Mark Twain, Disraeli, eller hvem det nu var, udlagde begrebet statistik som en særlig kvalificeret form for løgn.
Hurtigt svar	Jonas Collins initiativ havde form af et foreløbigt, men grundigt forslag til et nyt tabelvæsen. Han indsendte det i 1832 til de deputerede for finansvæsenet.
Hurtigt svar	Responsen fik han allerede i 1833 som en kongelig ordre til at udarbejde et egentligt forslag. Dette afleverede han samme år. Det indeholdt en udførlig begrundelse for behovet for statistik og for den foreslåede organisation. Denne gik ud på, at statistikken skulle udarbejdes af en direktion eller <i>kommission</i> , med direkte referat til kongen.

¹⁴ Westergaard, Harald. *Contributions to the History of Statistics*. London, 1932.

- Organiseringen** Kommissionen skulle ikke have eget kontor, idet indsamling og bearbejdning skulle foretages i de forskellige faglige administrationer. Dog skulle selve den tekniske udarbejdelse af publikationerne ("tabelværket") ske samlet i det centrale bogholderikontor.
- Færdigt arbejde** Forslaget, der var blevet fremsat den 14. november 1833, blev tiltrådt ved kongeligt reskript den 23. november samme år. Dette indstiftede *Kommissionen angående Tabelværket i Danmark*¹⁵. Den 27. samme måned blev kommissionens medlemmer udnævnt. Blandt dem var Jonas Collin og en anden af tidens mest fremtrædende embedsmænd, den retslærde konferensråd A. S. Ørsted og andre repræsentanter for de vigtigste kollegier.
- Kommandovejen** Beslutningen fulgte Jonas Collins udførlige forslag. Kommissionen fik dog ikke direkte referat til kongen, men resultaterne skulle forelægges "Os gennem vort Rentekammer". Rapportforholdet blev dog allerede næste år ændret, således at resultaterne af kommissionens undersøgelser og forhandlinger skulle forelægges gennem de kollegier, som pågældende statistik nærmest vedrørte. Herved blev den absolutte afhængighed af Rentekammeret ophævet, og der blev skabt en direkte forbindelse mellem statistikken og de faglige styringsorganer, som overlevede i mange år.



Jonas Collin (1776-1861)



A. S. Ørsted (1778-1860)

Såvel Jonas Collin som A. S. Ørsted var medlemmer af Tabelkommissionen, som Jonas Collin havde taget initiativet til. Begge havde en fremtrædende position i kollegierne. Jonas Collin var tillige formand for Det Kongelige Landhusholdningsselskab (og mæcen for H. C. Andersen). A. S. Ørsted var en fremtrædende retslærd og kongemagtens kommitterede for stænderforsamlingerne. (Det kgl. Bibliotek).

¹⁵ Oprindelig betegnelse: *Kommissionen for at lægge Planer til et statistisk Tabelværk for de danske Provinser og besørge sammes Iværksættelse.*

En god begyndelse

Dette første forsøg på at afbalancere de organisatoriske hovedhensyn virker måske ikke særligt overbevisende i dag, men ordningen kom faktisk en tid til at fungere godt, antagelig også på grund af kommissionsmedlemmernes personlige egenskaber.

Forbindelse til stænderforsamlingerne

Formentlig spillede det også en rolle, at A. S. Ørsted som kongens deputerede for Stænderforsamlingerne havde ansvaret for at forsyne disse med oplysninger, der kunne sikre et seriøst grundlag for forhandlingerne.

Statistik og demokrati

Der var således på dette tidspunkt en direkte forbindelse mellem den spirende statistik og de første skridt mod demokrati. Senere fx i 1849 og i slutningen af 1800-tallet har en tidsmæssig forbindelse kunnet ses.

Fra hemmelig til åbenhed

A. S. Ørsted lovede i åbningstalen 1. oktober 1835 til Roskilde Stænderforsamling *åbenhed*, samt at han efter evne og indsigt ville give forsamlingen de nødvendige oplysninger. En uge før var der for første gang udsendt en oversigt over de danske finansers stilling.

Folketællingen 1834

Den første store opgave for Tabelkommissionen var en folketælling i 1834, hvortil et oplæg var indeholdt i Jonas Collins indstilling. Tællingsresultaterne kunne allerede omtales i Roskilde Stænderforsamling i vinteren 1835-36¹⁶.

Hurtig tælling

Havde 1801-tællingen været den første fuldstændige folketælling i Danmark, blev tællingen den 18. februar 1834 således den første med aktuelle resultater. Den blev beordret af kongen den 27. november - fire dage efter Tabelkontorets oprettelse - og blev foretaget 18. februar 1834. Et Tabelværk, dels med resultater fra denne tælling, dels med færdigbearbejdede 1801-tal blev udgivet i 1835.

Ændret indsamling

Når denne mere end markante forbedring kunne finde sted, var årsagen to væsentlige metodeændringer. Ved de tidligere tællinger var indsamlingen af oplysninger fra landbefolkningen foretaget af sognepræsterne på basis af personligt fremmøde hos disse, formentligt flere på hinanden følgende søndage. Fra 1834-tællingen fik lærerne i de skoler, der nu var almindelige på landet, i opdrag at gå fra hus til hus for at indsamle oplysningerne.

Ændret bearbejdning

Samtidig blev bearbejdningen ændret. Tidligere var den foretaget - eller forsøgt foretaget - centralt, men nu blev såvel denne som optællingen af resultaterne i nogle grundtabeller overladt til de lokale tællingsinstanser. Man mente, at det gav større hurtighed, bedre fejlretning, men måske også en større, men dog acceptabel risiko for uensartet bearbejdning¹⁷.

¹⁶ Roskilde Stændertidende 1835/36 sp. 2688.

¹⁷ *En tabellarisk Fremstilling af Folkemængden i Danmark den 18de Februar 1834...* udg. af den dertil allernaadigste anordnede Commission. Kbh. : Bianco Luno & Schneider, 1835. Statistisk Tabelværk, hft. 1.

Udvidet kommission

I 1839 blev kommissionen udvidet til ni medlemmer. Blandt de nye medlemmer var kommitteret i *Kommercekollegiet*, etatsråd O. P. Francke, "der kom til at tage fremragende Del i den slesvig-holstenske Bevægelse" og var "en for sine administrative Evner højt skattet og for sit skarpe Regimente stærkt frygtet Embedsmand"¹⁸.

Hertugdømmerne med

O. P. Franckes udnævnelse må ses i sammenhæng med, at Tabelkommissionen nu også skulle udarbejde statistikken for Hertugdømmerne. Også anden statistik blev overtaget, og produktionen steg betydeligt. I 1835-40 blev der således udgivet gennemsnitligt ca. 40 ark pr. år og i 1841-48 over 200 ark pr. år. Emnerne var folketælling, ejendomsstatistik, landbrugsstatistik, udenrigshandel, skibsfart, selvmord og kriminalforhold. Oplysningerne om Hertugdømmerne udsendtes på tysk.

Kvantitet versus kvalitet

Trods produktionsudvidelsen var det dog stadigvæk en forholdsvis begrænset del af de statistisk relevante emner, som blev belyst i Tabelkommissionens produktion. Det kunne i nogle tilfælde også knibe med kvaliteten i publikationerne. Den var uensartet, fordi tabelværkerne blev udarbejdet af forskellige personer - private eller kommissionens egne medlemmer - uden overordnede retningslinier. Ikke sjældent bestod de offentliggjorte tal hovedsageligt af råtabeller.

En vurdering

Axel Holck sammenfatter i *Dansk Statistiks Historie 1800-1850* sin bedømmelse således: "Men med den større Ekspeditionsevne følger ikke sjældent Nedgang i det videnskabelige Arbejde. Den for en statistisk Institution saa vanskelige Opgave: at forene Hurtighed og Præcision i Udgivelsen med en videnskabelig Indtrængen i Materialet, som indadtil holder Arbejdskræfterne friske, udadtil lægger Materialet vejledende til rette baade for det store Publikum og for den lille videnskabelige Læsekreds, har da Tabelkommissionen ikke kunnet magte".

Gyldige, men vanskelige mål

Disse mål svarer meget godt til nogle af de idealkrav, som er nævnt foran i kapitel 1. Men det er store krav. Skal de opfyldes, må grundbetingelserne være i orden: Intellectuel kapacitet, fysiske og økonomiske resourcer, hensigtsmæssig organisation - og det er de ikke altid.

Slut 1848

I 1848 havde kommissionen udspillet sin rolle - om ikke af anden årsag, så på grund af de skærpede nationalpolitiske forhold, der var en følge af den slesvig-holstenske frigørelsesbevægelse. Denne var, som antydte ovenfor, så at sige repræsenteret inden for Tabelkommissionens rækker. Tabelkommissionen blev opløst i slutningen af 1848, og forretningerne overgik i en periode til Finansministeriet, der var blevet oprettet efter det politiske systemskifte samme år.

¹⁸ Holck, Axel. *Dansk Statistiks Historie 1800-1850*. Udg. af Statens statistiske Bureau. Kbh. : Bianco Luno, 1901.

Intern kritik
i tide

Allerede nogle år forinden havde kommissionen fra forskellig side været udsat for kritik, der dog blev holdt inden dørene. I 1844 fremkom et indlæg fra daværende fuldmægtig i Generaltoldkammeret Viggo Rothe, der kritiserede organisationen. Næsten samtidig kom tilsvarende kritik fra A. F. Bergsøe, der senere blev videnskabelig medarbejder ved Tabelkommissionen og senere igen chef for en ny statistisk institution.

2.4 Det statistiske Bureau 1850-1895

Efter Tabelkommissionens ophør var de statistiske anliggender i slutningen af 1848 blevet henlagt midlertidigt til Finansministeriet, men det blev i Indenrigsministeriets regi, at *Det statistiske Bureau* blev oprettet. Det skete ved kongelig resolution af 1. december 1849. A. F. Bergsøe blev udnævnt til chef for en femårig periode. A. F. Bergsøe var da - og forblev efter udnævnelsen - professor i statsøkonomi, men havde deltaget i de mange overvejelser, der var gået forud for denne beslutning.

Forslaget

Mens A. F. Bergsøe var videnskabelig medarbejder ved Tabelkommissionen, var han blevet bedt om at udarbejde et forslag til nyordning af den danske statistik. Hans forslag byggede på tre principper:

- der skulle oprettes et egentligt bureau med en enkelt person som chef uden bistand af en komité eller lignende
- chefen skulle være en aktiv universitetslærer i statsøkonomi - i forbindelse hermed skulle institutionen til en vis grad beskæftige de studerende, der herved kunne få praktisk uddannelse
- der skulle med års mellemrum udarbejdes en plan for den statistiske udvikling.

Høringsrunde

Dette forslag blev sendt til høring hos tidligere kommissionsmedlemmer, bl.a. Jonas Collin og hos lærere på universitetet, bl.a. den senere Bureauchef C. N. David. Navnlig ledelsesformen stødte på opposition, herunder med støtte i de negative erfaringer fra Tabelkontoret. Disse gav bl.a. anledning til betænkeligheder ved at placere så stor indflydelse hos én enkelt mand.

De valgte
principper

Efter drøftelser i statsrådet afgjordes sagen imidlertid på grundlag af en indstilling fra Indenrigsministeriet med bl.a. følgende betragtninger:

- at Bureauet bør ledes af en enkelt person frem for af en kommission med flere medlemmer
- at stillingen skulle være, hvad man i vore dage ville kalde en åremålsstilling på fem år
- at chefen skulle have en selvstændig stilling i forhold til (indenrigs-) ministeren
- at stillingen ikke permanent skulle være forbundet med et embede som universitetslærer.



*A. F. Bergsøe var bureauchef fra 1850-1854. Han var universitetsprofessor og den, der stillede forslag om en egentlig institutionalisering af statistikken. Han fik som institutionens første chef to ønsker opfyldt: Han kunne fortsætte som professor og skulle ikke have en kommission eller et råd ved sin side.
(Det kgl. Bibliotek).*

A. F. Bergsøe (1806-1854)

Forvaltningsmæssig placering

Indenrigsministeriets kundgørelse i *Fædrelandet* den 8. december og senere bl.a. i et "Tillæg til den Berlingske politiske og Avertissements-Tidende Mandag Morgen 10. december 1849" fastslår, at henvendelser i almindelighed skal stiles til Indenrigsministeren uanset hvilket departement, de vedrører. Derimod skal "meddelelser til Bureauet for det Statistiske Tabelkontor stiles til Chefen for dette, for saavidt de ikke af særdeles Grunde rettes til vedkommende Ministerium, hvorunder det paagældende Forhold hører". Hermed blev den interdepartementale referenceramme fra Tabelkontorets tid opretholdt, samtidig med at Bureauets selvstændige forvaltningsmæssige placering er markeret.

Holdbarheden

Det første af ovenfor nævnte principper er siden blevet debatteret flere gange, men holdt indtil 1966, da lov om Danmarks Statistik bestemte, at en styrelse skulle udgøre institutionens øverste ledelse. Det sidste princip fik aldrig nogen virkning. A. F. Bergsøe døde inden periodens udløb og alle senere (ikke-konstituerede) indehavere af chefstillingen har været permanent ansat. De øvrige principper har vist sig langtidsholdbare.

Bergsøes særlige ordning

Selv om princippet om permanent sammenkædning med en universitetslærerstilling blev forkastet, skulle A. F. Bergsøe dog for sit vedkommende forblive i sit professorembede. Han blev derfor honorarlønnet chef for statistikken, idet hans vederlag som videnskabelig medarbejder på 600 rigsdaler blev forhøjet til 1000 rigsdaler.

Beskeden bemanning

Det var stadig ikke nogen stor organisation, der skulle sørge for den danske statistik. Foruden den deltidsansatte chef var den faste bemanning (dvs. eksklusive "ekstraarbejdere") 1 fuldmægtig, 2 assistenter, 1 registrator og 1 volontør. Heriblandt var ingen med økonomisk eller statistisk uddannelse (men 1 exam. jur., 1 cand. jur. og 1 cand. phil.).

De store opgaver

Ligesom sine forgængere så Det statistiske Bureau det som sin første opgave at foretage en folketælling, og en sådan blev berammet til 1. februar 1850, altså en måned efter bureauets start¹⁹.

Metoden indarbejdet	Efter 1834-tællingen var der blevet afholdt tællinger med ca. fem års mellemrum, og metoden var nu godt indarbejdet. Endvidere blev en hel del af befolkningens forskydninger nu dækket af løbende statistik om fødsler og dødsfald. Befolkningstallet på Færøerne, Island og Grønland kunne ligeledes oplyses, med fem års forsinkelse, men aktuelt skønsmæssigt opgjort. På "de dansk-vestindiske Öer" var der tælling 13. maj 1850.
Krig i landet	Men 1850-tællingen gav problemer, fordi Danmark var i krig. Den medførte, at Slesvig ikke kunne omfattes af tællingen, og at soldaterne, hvoraf mange på tællingsdagen opholdt sig på Als, altså i Slesvig, måtte tælles på hjemstedet, ikke som princippet dengang var, på opholdsstedet. Disse forhold viste sig at medføre en manko på ca. 10.000 personer.
Industritælling?	Fra 1840'erne var folketællingerne kommet i fast fem-års rytme, men der savnedes fortsat mere indgående oplysninger om landets nye erhverv, industrien. Et forsøg på at dække denne mangel fra og med 1855 mislykkedes.
Lokal organisation	Tanken havde været, at lokale komitéer skulle indsamle oplysninger fra erhvervsdrivende i håndværk og industri med udgangspunkt i adresseoplysninger fra folketællingen. At forsøget mislykkedes, var formentlig med til at afholde bureauet fra at prøve igen for alvor før end i 1897. Et af de anvendte spørgeskemaer fra 1855-tællingen er vist på næste side.
Fast rutine påtænkt	Dette spørgeskema var en del af det påtænkte grundlag for industritællinger, som fra 1855 var tænkt afholdt i tilslutning til folketællingerne, der nu foretoges i en fast fem-års rutine. Desværre for beskrivelsen af den første lange periode af den industrielle udvikling i Danmark viste opgaven sig uigennemførlig, og det udviklede sig - støttet til udenlandske opfattelser - til noget i retning af et dogme, at det ikke var muligt at fremstille pålidelig statistik om industrielle forhold.
Anden økonomisk statistik	Den industrielle udvikling i Danmark i anden halvdel af 1800-tallet måtte på denne baggrund belyses fra andre kilder. Folketællingerne indeholdt en del erhvervsoplysninger, og udenrigshandelsstatistikken belyste hvilke mængder af varer, der passerede grænserne. For landets hovederhverv, landbruget, udvikledes statistikken løbende, og også på andre områder satte den nye statistiske organisation sig sine spor.

¹⁹ *En detailleret Fremstilling af Folkemængden i Kongeriget Danmark i Aaret 1850, samt af Ægteskaberne, Födslerne og Dödsfaldende sammestet i Aarene 1845-1849.* Kbh. : Bianco Luno, 1850. Statistisk Tabelværk, ny rk., bd. 1.

Industristatistik 1855

Dette efter alt at dømme første danske industri-statistiske spørgeskema ville, hvis indsamling og bearbejdning var lykkedes, have kunnet give et væld af oplysninger om forholdene i Danmarks da nye erhverv, industrien.

Man kan gætte på, at grunden til det negative udfald var, at det var umuligt lokalt at skabe en tilstrækkelig sagkyndig og slagkraftig organisation, der kunne håndtere en ny opgave af dette format.

Bilag B.

**Amt
Herred
Sogn**

Foruden at udfylde de nedenstående Anskrifter med Hensyn til Industrien, hvorom Oplysning for Fremtiden kun attraaet meddelt samtidig med Folketællingen, ønskes De at besvare de efterfølgende Spørgsmaal og at meddele de flere mulige Oplysninger, som velvilligen kunne gives om den af Dem drevne Fabrick (Hæringsveis) Dnsfang, samt at aflevere denne saaledes udfyldte Blanket den 1ste Februar 1855 tilligemed Folketællingslisten eller naar Døttællingen stæer.

Comitén for Indsamlingen af Oplysninger om Industriens Tilstand i Jurisdiction

Den Industriidrivendes Navn.	Hæringen eller Industrien.	Faste Arbeidere.					Kraeftkraft			Hærligt Pro- duct.	Anmærning.	
		Erhverv under 15 Dec.	Hjort under 15 Dec.	Hand- fæst.	Fræm- tids- mer.	Ell. fæmmer.	Maak.	Maak.	Damp.			

Spørgsmaal for De drevet denne Fabrick (Industri, Hæringsveis)?

Ønsker De, foruden de øgvlne faste Hoff, andre Arbeidere til enkelte Tider, og i saa Fald paa hvilke Tider og hvor mange Arbeidere?

Bruger De Maskiner til Deres Delt, og i saa Fald hvilke?

Ønsker en Delt af Deres hærlige Product — og i saa Fald hvor meget — til Udsælt?

Spør for Arbejdsløn har De maattet give Deres faste Hoff? daglig eller

yr. Fige	"	hærligt.
— Dreg	"	
— Fræstammer	"	
— Maakfæst	"	

Haar de faste Hoff foruden Hængslens Hoff eller andre Empla-
menter?

Afklaring af Bureauets organisering

Ved finansloven af 31. juli 1853 blev statistikken flyttet tilbage til Finansministeriet. Begrundelsen var, at Indenrigsministeriet kun havde at gøre med forhold i det egentlige Danmark, mens Finansministeriet - ligesom statistikken - omfattede hele "Monarkiet".

Ene og stærk

Ressortomlægningen ændrede ikke ordningen med, at én enkelt person var chef for en meget selvstændig institution, og betænelighederne her ved var altså overvundet indtil videre. Den stærke stilling, som statistik- kens chef således fik, kom på godt og ondt til at sætte sit præg på ten- denserne i den danske statistiks udvikling indtil 1966.

Nye chefer

Efter A. F. Bergsøes død i 1854 var M. H. Rosenørn chef en kort periode. Det var ham, der som Indenrigsminister i 1849, havde ansvar for statistikens nyordning i 1850.

*M. H. Rosenørn var embedsmand og politiker. Som indenrigsminister i 1849 havde han ansvaret for oprettelsen af Statens statistiske Bureau, som han selv blev chef for en periode i 1854, hvor statistikken ressortmæssig var blevet ført tilbage til Finansministeriet.
(Det kgl. Bibliotek).*



M. H. Rosenørn (1814-1902)

C. N. David

I 1854 blev C. N. David chef i en alder af 61 år. Han medbragte en omfattende ballast, og varetog samtidig flere vigtige stillinger.

Manglende
industristatistik

C. N. Davids embedsperiode faldt sammen med det tidsrum, hvor den industrielle udvikling i Danmark accelererede. Det deraf følgende behov for statistik fandt Bureauet i forlængelse af erfaringerne fra 1855 det umuligt at opfylde og modstod et kraftigt pres fra Finansministeriet om at udarbejde en sådan statistik. Baggrunden for denne vurdering var bl.a. de dårlige erfaringer fra forsøget i 1855.

Begrænset
opgørelse

For 1871 og 1872 blev der dog udarbejdet en opgørelse med begrænset sigte. Omend mangelfuld, opfyldte den nogenlunde sit hovedformål: At belyse den ret markante udvikling i den danske industri, der skete efter krigen i 1864. Bureauets chef understregede i publikationens indledning sin skeptiske holdning til tællingen og dens resultater og påviste udførligt mangler i den.

Organisatoriske
overvejelser

På det organisatoriske plan fandt C. N. David som bureauchef, at statistikken var for isoleret i forhold til den øvrige administration og til samfundet som helhed. Han arbejdede for oprettelse af lokale kommissioner, som kunne tjene som mellemlid mellem befolkningen og Bureauet. Det lykkedes ikke helt, men han fik som rigsdagsmedlem indflydelse på kommunaloven af 1867, der bestemte, at kommunerne kunne deltage i statistisk arbejde. Dette banede vejen for en ændring i 1870 af indsamlingsteknikken ved folketællingerne, der dels medførte, at præster og lærere blev befriet for den ret betydelige indsamlingsbyrde, dels gav en mere central og effektiv bearbejdningsform.



C. N. David blev i 1830 ekstraordinær professor i statsøkonomi og grundlagde ugeskriftet Fædrelandet. Oppositionelle artikler heri gav anledning til, at han mistede sit job og tog til udlandet, hvor han blev doktor ved Göttingen Universitet. Senere havde han ved siden af en politisk løbebane flere embeder, overinspektør ved fængselsvæsenet, chef for statistikken fra 1854-73 og medlem af Nationalbankens direktion fra 1858. I 1864-1865 var han samtidig finansminister, og virkede trods sin alder i denne position inspirerende på sine omgivelser. (Det kgl. Bibliotek).

C. N. David (1793-1874)

Statistisk kommission?

C. N. David forsøgte desuden af få indført en overordnet kommission til støtte for Ledelsen. Dette forslag førte ikke til forandringer. Han drog deraf den slutning, at institutionens placering måtte styrkes på anden vis, nemlig ved, at Bureauet ligesom "almindelige" kontorer blev placeret i et departement i Finansministeriet. En bestemmelse herom blev vedtaget i forbindelse med finansloven i 1870 og skulle være trådt i kraft efter C. N. Davids afgang, der fandt sted i 1873, da han var blevet 80 år. Det gjorde den imidlertid ikke. Det var formentlig til gavn for statistikkens fortsatte selvstændighed.

Marcus Rubins opfattelse

I hvert fald var dette en senere bureauchefs Marcus Rubins klare mening, som han lod komme til udtryk i en officiel historisk redegørelse²⁰.

Opsyn med den unge

Dog blev efterfølgeren, den 31-årige økonom V. A. Falbe Hansen, sat under overopsyn af generaldirektøren for skattevæsenet, F. E. Ramus. Ved dennes død året efter udpegedes imidlertid ingen efterfølger, og ved kongelig resolution af 10. september 1875 - samtidig med at Falbe Hansen blev endelig udnævnt - blev det fastslået, at Bureauet ikke skulle indordnes under noget departement.

Løn, personale og arbejdsform

Dog blev personale- og lønningsforhold forbeholdt ministeren, der ligeledes skulle godkende en årlig arbejdsplan. Det var J. B. S. Estrup, der året i forvejen var tiltrådt som finansminister og konseilspræsident, der fastlagde denne ordning, der har lighedspunkter med enkelte af bestemmelserne i lov om Danmarks Statistiks fra 1966.

²⁰"Var det virkelig sket, havde man vel opnaaet noget af, hvad David tilstræbte - den intimere Forbindelse med den øvrige Administration - men Bureauets Livsnerve, dets Arbejdes Suverænitet, som til enhver Tid var og er bleven respekteret, var bleven overskaaren, utvivlsomt til ubodelig Skade for den danske officielle Statistik." *Statistisk Bureaus Historie*. Kbh. : Bianco Luno, 1899, side 37.

Christian IX's resolution om Det statistiske Bureaus stilling 10. september 1875

Efter at der var blevet skabt en vis uklarhed om, hvorledes Det statistiske Bureau skulle placeres, blev sagen afgjort ved den nedenfor gengivne kgl. resolution af 10. september 1875.

Finansministeren viderebragte denne resolution til bureauet, men forbeholdt sig væsentlige personalesager og en årlig arbejdsplan til godkendelse. Sidsnævnte skik ophørte i 1922.

Dokumentet er her gengivet ordret efter den afskrift af ekspeditionen, der findes i sagsarkivet.

Allerunderdanigst Forestilling angaaende det statistiske Bureaus Stilling under Finantsministeriet.

Medens det statistiske Bureau tidligere under afdøde Konferentsraad Davids Ledelse indtog en Finantsministeren underlagt, men iøvrigt selvstændig Stilling, blev det ved den under 2. Juli 1870 emanerede Lov om Lønninger for de i Ministerierne med Undtagelse af Udenrigs-, Krigs- og Marineministeriet ansatte Embedsmænd forudsat, at Bureauet i Tilfælde af Vakance i Chefposten skulde indordnes i selve Finantsministeriet og forestaa af en Kontorchef. Efterat Konferentsraad David efter Ansøgning ved Allerhøjeste Resolution af 8. Januar 1873 var fritaget for Ledelsen af det statistiske Bureau fra 1ste April s.A. at regne kunde, efterat daværende konstitueret Fuldmægtig i Bureauet Falbe Hansen samtidig var Allerhøjst udnævnt til Kontorchef under Finantsministeriet fra 1ste April s.A. og til som saadan at forestaa det statistiske Bureau, den ved Lønningsloven af 2. Juli 1870 forudsatte Ordning træde i Kraft. Under Hensyn til samtlige de foreliggende Omstændigheder bragte den daværende Finantsminister i allerunderdanigst Forslag, at Overledelsen af Det statistiske Bureau henlagdes under daværende Generaldirektør for Skattevæsenet Kammerherre Ramus, der alt tidligere paa Grund af sin Stilling i Finantsministeriet havde særligt Kjendskab til Bureauet, hvilken Indstilling det behagede Deres Majestæt ved Allerhøjeste Resolution af 28. Marts 1873 allernaadigst at bifalde.

Efter Kammerherre Ramus' senere paafulgte Død har Kontorchefen foreløbig ledet Bureauets Virksomhed umiddelbart under Finantsministeren, og det er denne Ordning, jeg allerunderdanigst skal andrage paa ved Deres Majestæts Allerhøjeste Resolution maa vorde definitiv.

Jeg skal i saa Henseende bemærke, at denne Ordning, der saaledes i nogen Tid har fundet sted og synes at have staaet sin Prøve, efter min allerunderdanigste Formening ogsaa efter Sagens Natur turde være den mest formaalstjenstlige. Det kan navnlig ikke lades ude af Betragtning, at det statistiske Bureau ifølge sin hele Virksomheds væsenlig videnskabelige Karakterer dels mindre vel egner sig til at indordnes under noget af Ministeriets Departementer, hvis Opgaver ere af rent administrativ Natur, dels kræver en Eenhed og Selvstændighed i Ledelsen, som kun fuldt kan opnaas, naar den, som Overledelsen med Ansvar til Ministeren er betroet, tillige er istand til i alle Enkeltheder at styre Bureauets Virksomhed samtidig med at han med udeelt Opmærksomhed kan følge den statistiske Videnskabs Udvikling her hjemme og i Udlandet.

I Overensstemmelse hermed skal jeg saaledes i dybeste Underdanighed tillade mig at indstille: At det maatte behage Deres Majestæt allernaadigst at bifalde, at Det statistiske Bureau henligger umiddelbart under Finantsministeren uden at indordnes under noget af Ministeriets Departementer.

Finantsministeriet den 17 August 1875.

allerunderdanigst

Estrup

/

Hansen

Indstillingen bifaldes.

Amalienborg den 10 September 1875

Christian R

Fuldtidsansat chef

V. A. Falbe Hansen blev den første regulært fuldtidsansatte chef for Bureauet. Han var konstitueret i to år og permanent chef i to år. Han foretrak derefter at blive professor i statsøkonomi, men vendte i øvrigt tilbage som konstitueret direktør 1902-1904 for et bureau, der i mellemtiden var reorganiseret og styrket væsentligt.



*V. A. Falbe Hansen afløste i 1873 den ca. 50 år ældre David. Falbe Hansen blev efter fire år professor ved universitet, men vendte tilbage som chef for en kort bemærkning 25 år senere efter i mellemtiden at have været forsikringsdirektør.
(Det kgl. Bibliotek).*

V. A. Falbe Hansen (1841-1932)

Chefskifte 1878

V. A. Falbe Hansen blev i januar 1878 erstattet af fuldmægtig, cand. polit. Marius Gad. Han overtog et kontor af omtrentlig samme størrelse som i 1850, nemlig med i alt syv faste medarbejdere. Heraf havde dog nu to som cand.polit.er statistisk/økonomisk uddannelse. Alt i alt må denne bemanning anses for at være utilstrækkelig i forhold til de mange opgaver, der helt eller delvis var uløste.

Manglende fremgang i statistikken

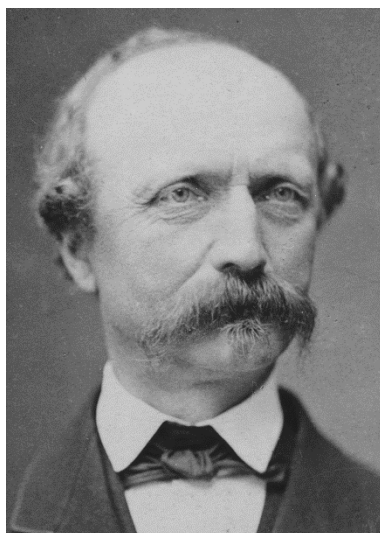
Statistikken blev i Marius Gads tid kritiseret for at være uden fremgang. Dette sættes i forbindelse med manglende dynamik i chefens personlighed, men det bør indgå i billedet, at Bureauets ressourcer og lovgrundlag var utilstrækkelige. Hvilken rolle denne periodes stærke politiske strid, hvori konseilspræsident J. B. S. Estrup var en central figur, spillede, er det vanskeligt at afgøre. Marius Gad, der også var folketingsmand, forsøgte imidlertid også her at skabe forbedringer.

Gads initiativer

I en skrivelse, som Marius Gad sendte ministeren 31. maj 1879, altså kort tid efter sin tiltræden, gjorde han opmærksom på Bureauets svage stilling, herunder manglende rekrutteringsmuligheder. I 1885 omtalte han desuden problemerne i en beretning om Bureauets virksomhed til den statistiske kongres i Paris i juni 1885. Denne beretning blev i 1886 offentliggjort i "Statistiske Meddelelser" (Tredje række, 8. bind).

Lovforslag	I 1890 fremsatte J. B. S. Estrup i Folketinget forslag til lov om statistikken. Udvalgsbehandlingen blev ikke færdig, men forslaget blev genfremsat året efter. Udvalget, som Marius Gad var medlem af, fremsatte ændringsforslag med henblik på yderligere styrkelse af statistikkens stilling. Disse forslag tiltrådte finansministeren "med glæde", og det reviderede lovforslags enkelte bestemmelser blev vedtaget ved Folketingets anden behandling i 1891.
Enighed, men...	Trods denne enighed indeholdt forslaget to knaster, som medførte, at det ikke samlet ville kunne få flertal. Den ene knast var, at den daværende venstreopposition (Bergs og Hørups gruppe) - formentlig også af politiske grunde - nægtede at bevilge penge til den foreslåede kraftige udvidelse af Bureauets stab. Den anden knast var et forslag - fremsat i tinget, ikke i udvalget - om, at kvinder skulle have adgang til Bureauets embeder i samme omfang som mænd.
...sagen blokeret	Marius Gad forsøgte i Folketinget at forhindre ligestillingsbestemmelsen, som ministeren havde afvist, og som ingen chance havde for at blive vedtaget i Landstinget. Han henviste bl.a. til, at Bureauet allerede var gået i spidsen med hensyn til ansættelse af kvinder.
Omkostningsniveaue	Med hensyn til omkostningsniveauet argumenterede Marius Gad indgående for nødvendigheden af, at statistikken fik en stærk, professionel ryggrad og forelagde gennem finansministeren oplysninger, der viste, at nabolandene Sverige og Norge havde betydeligt højere statistikomkostninger end Danmark - og også ville have det efter omlægningen. Men uden resultat. Loven blev først vedtaget i 1895, da det politiske klima var blevet mildere og efter, at de to hovedansvarlige for forslaget - J. B. S. Estrup og Marius Gad - begge var gået af.
Ligestilling udsendt	Ligestillingsspørgsmålet blev udsendt ved denne lejlighed, og blev trods forskellige forsøg først løst på et langt senere tidspunkt ²¹ .
Udækkede behov	Indtil virkningerne af den nye lov begyndte at vise sig, måtte samfundet derfor leve med statistikkens mangler. Statistik for det nye og stadigt mere betydningsfulde erhverv, industrien, savnedes næsten helt.
Arbejderforhold	Det gjorde også statistik om de sociale forhold, der nu var kommet i søgelyset. Det var belysning af industriarbejdernes forhold, der trængte sig på, også under indtryk af den fagbevægelse, som nu var under kraftig udvikling.
Dårlig kvalitet	Desuden var fundamentalt vigtige statistikker som udenrigshandelsstatistikken og høstoppgørelserne for landbruget af dårlig kvalitet.

²¹ En konsekvens heraf var, at en af Bureauets dygtigste medarbejdere, Meta Hansen, måtte se sig forbigået ved udnævnelsen til fuldmægtig utallige gange. Jensen, Adolph. *Erindringer*. Kbh., 1946.



J. B. S. Estrup (1825-1913)



Marius Gad (1827-1902)

J. B. S. Estrup og Marius Gad var henholdsvis politisk og faglig chef for statistikken i en lang periode, der var præget af 1880'ernes og 1890'ernes forfatningsstrid. Estrup traf i 1875 beslutning om kompetenceforholdene. Han viste interesse for statistik under lovforberedelserne i 1889-1890. Marius Gad arbejdede for lovreformen både som folketingsmedlem og bureauchef. (Det kgl. Bibl.).

Kræfterne for små...

Dette kunne næppe være meget anderledes, når der ikke havde været økonomisk råderum til at opbygge en tilstrækkelig statistisk ekspertise, når det legale grundlag var for spinkelt, og når bevillingerne var små.

men kunne være brugt bedre....

Men i præsentationen af de oplysninger, der faktisk kunne produceres, havde det set med eftertidens øjne nok været klogere, om man havde lagt vægt på hurtighed og overskuelighed. Disse statistiske dyder var ikke just karakteristiske for hovedproduktet, tabelværkerne, der blev udsendt med lange mellemrum. De var ofte domineret af meget detaljerede tabeller og undertiden præget af ret vidtløftige tekstkommentarer.

Ikke mindst fra et strategisk synspunkt

Fra et institutionsstrategisk synspunkt var det næppe hensigtsmæssigt at standse årlig udgivelse af en forløber for Statistisk Årbog, "Statistisk Sammendrag", der havde været udsendt syv gange fra 1869-1876. Frem til 1893 udkom den kun med 4-5 års mellemrum.

2.5 Statens statistiske Bureau 1896-1913

Efter det politiske forlig i 1894 og regeringsskiftet kort efter blev tiden omsider moden til at gennemføre en nyordning af statistikken. Det lå i kortene, at denne skulle omfatte både et chefskifte og etablering af et egentligt lovgrundlag. Chefskiftet skete i oktober 1895. Den nye lov blev vedtaget i december samme år.

Ny chef ude fra	Som ny chef blev udpeget Marcus Rubin, der var grundlægger og leder af <i>Staden Københavns Statistiske Kontor</i> . Ved sit arbejde i Københavns Kommune gennem i alt 20 år - og ved forskellige private arbejder ²² - havde Marcus Rubin erhvervet sig professionel ekspertise i statistik i højere grad end nogen af sine forgængere.
Politiske hensyn	Marcus Rubin tilhørte i politisk henseende samme retning (Bergs og Hørups), som i Folketinget oprindeligt havde bidraget til lovforslaget med de knaster, der hidtil havde hindret lovens vedtagelse, men han var ikke - og ønskede ikke at blive - rigsdagsmand, sådan som flere af de tidligere chefer havde været det. Marcus Rubin var anerkendt for sin saglige styrke, men var i forhold til regeringen kontroversiel på grund af sit politiske ståsted. En alternativ kandidat, den senere finansminister Niels Neergaard, der tilhørte den moderate fløj af Venstre, kunne efter valget i 1895 heller ikke forvente accept af et folketingsflertal.
Embedsmæssig loyalitet	Efter en samtale med den nye konseilspræsident, lensbaron Reedtz-Thott, der gav Marcus Rubin lejlighed til at bedyre sin selvfølgelige loyalitet som embedsmand, udpegede regeringen ham efter en vis tøven til stillingen ²³ , hvad den næppe fik grund til at fortryde.
Justeret navn	Den vedtagne nye statistiklov havde i alt væsentligt samme indhold som det lovforslag, der blev vedtaget ved andenbehandlingen i Folketinget i 1891. Dog var bestemmelsen om kvinders lige adgang til de nye stillinger fjernet, ligesom navnet var ændret til <i>Statens statistiske Bureau</i> , formentlig for at klargøre forskellen til den nye chefs tidligere arbejdsplads - Staden Københavns Statistiske Kontor.
Klare bestemmelser	Loven gav klare retningslinier for Bureauets arbejde. Dens beskrivelse af arbejdsområdet var konkret og omfattede alle da kendte statistikområder - både dem, der allerede fandtes, og dem, som savnedes (for eksempel industristatistik om arbejderforhold). Loven fastsatte tillige, at "Bureauets Beretninger udgives i Trykken saa hurtigt, som ske kan under Hensyn til Materialets Tilvejebringelse og Beskaffenhed".
Flere tydninger	Men denne formulering opnåede man på én gang at understrege betydningen af aktuelle tal og at fastslå offentliggørelsesprincippet - samt at gøre den indrømmelse, at det kan være en sej proces at indsamle og verificere statistisk grundmateriale.
Selvstændigheden befæstet	Institutionens formelle stilling blev styrket. Loven gjorde chefen til direktør og dermed institutionen til direktorat. Dette kom også til udtryk ved, at Bureauet fik egen afdeling på finansloven. I øvrigt blev dets hævdvundne selvstændighed ikke anfægtet, men ej heller præciseret.

²² Disse var anerkendt bl.a. af J. B. S. Estrup, som foranledigede, at staten bidrog økonomisk til et af hans senere arbejder. Rubin, Marcus. *Nogle Erindringer*. Kbh., 1914.

²³ De politiske omstændigheder i forbindelse med chefskiftet og reorganisationen er her i alt væsentlig baseret på Marcus Rubins. *Nogle Erindringer*. Kbh., 1914.



Omkring 1900 havde Statens statistiske Bureau til huse i en række værelser i Lerches Gaard, hvor bl.a. forbedringerne til de store landbrugsreformere var sket. Lokalernes indre er skildret i Adolph Jensens erindringer. Illustrationen viser porten og gengiver vist meget godt den stemning, der omgav det ærverdige sted. (Det kgl. Bibliotek).

Ingen generel indsamlingshjemmel

Loven kom ikke til at indeholde bestemmelser, der gav befolkning og erhvervsliv pligt til at besvare statistiske spørgsmål. Et forsigtigt forslag herom fra Bureauet i 1890²⁴ var ikke blevet taget til følge af finansministeren. Det blev ikke genstand for egentlig drøftelse i Folketinget, men dog for en enkelt afstandtagende bemærkning.

Ad hoc hjemler

Princippet om, at der måtte skaffes hjemmel i hvert enkelt tilfælde, når en statistik skulle etableres, blev således opretholdt. Det kunne som hidtil ske ved:

- kongelig resolution (folketællinger)
- særlig lov (for eksempel i 1897 om industri- og håndværkstillinger)
- bestemmelser i love på andre områder (for eksempel om udenrigshandelsstatistikken i toldloven)
- forskrifter, typisk i form af cirkulærer, udstedt af fagministerierne, som Bureauet jo stod i direkte forbindelse med.

Fra to til syv chefstillinger

Ved den nye lov, der også var en normeringslov, blev Bureauet ressourcemæssigt kraftigt styrket. Tidligere havde der af ledende medarbejdere været en kontorchef og en fuldmægtig. Efter den nye normering kom chefspersonalet til at omfatte en direktør, to kontorchefer og fire fuldmægtige. Også den øvrige stab blev udvidet, og alt i alt blev den faste styrke omtrentlig fordoblet.

En håndfuld polit.'er med fremtid i

Af cand.polit.'er var der pr. 1. januar 1896 ansat hele fem, der alle havde statistisk erfaring fra Bureauet eller fra universitetets statistiske laboratorium. To af de pågældende - A. M. Koefoed og Adolph Jensen - blev senere chef for institutionen.

²⁴ Skrivelse af 18. juli 1890 fra Bureauet til finansministeren.

Stærkt forbedrede betingelser	Der var således fremgang på en række felter af strategisk betydning: Forbedret lovgrundlag og organisation samt kvalitativ og kvantitativ forøgelse af staben. Hermed var alt lagt til rette for, at statistikken mangler i kvalitet og dækning kunne udbedres relativt hurtigt. Dette skete også.
Dokumentation	Udviklingen i de første år er belyst i <i>Statistiske Meddelelser</i> ²⁵ . Der blev i løbet af knap 1½ år udsendt 14 ministerielle cirkulærer om indsamling eller forbedring af statistik, de fleste fra Indenrigs-, Justits- samt Kirke- og Undervisningsministeriet. Bureauet udsendte selv fem cirkulærer o.l., herunder to communiqués til pressen. En gennemgang af disse dokumenter viser, at der er tale om substantielle statistiske tiltag, ikke om en bureaukratisering af den bestående tilstand.
Bredere dækning	Emnemæssigt var den største innovation, at der omsider blev gennemført en almindelig tælling af håndværk og industri i maj 1897. Dette skete efter, at lovforslag var blevet udarbejdet og vedtaget i 1896. Hermed løstes i acceptabelt omfang den opgave, som 25 år tidligere havde været erklæret uløselig. Også de i mange år stærkt ønskede forbedringer af socialstatistikken påbegyndtes, dels i forbindelse med industristatistikken, dels ved indsamling af husholdningsregnskaber fra arbejderfamilier - en opgave, der i sværhedsgrad kan sidestilles med industritællingen, selv om dens fysiske omfang var mindre.
Statistisk fortrolighed	I forbindelse med håndværks- og industritællingerne blev <i>fortrolighedsprincippet</i> for vist nok første gang klart introduceret udadtil. I et pressecommuniqué om den nye tælling hed det: "Man gaar derfor ogsaa ud fra, at Afgivelsen af Oplysningerne vil kunne ske uden Betænkelse og uden Vanskelighed fra Borgernes Side. Det behøver næppe at tilføjes, at Oplysninger kun skulle benyttes i statistisk Øjemed og ikke ville blive anvendte i nogen som helst Retning, der vedkommer den enkelte Borgers Skatteevne, hans øvrige Forhold til det Offentlige eller hans Forhold til Private".
Obligatorisk svar	Det andet hovedargument for at svare - at det var obligatorisk - nævnes derefter i communiquét på følgende måde: "Besvarelse af Tællingsskemaets Spørgsmaal (ligesom i det hele Opfyldelse af de paa Skemaet givne Forskrifter - deriblandt ogsaa eventuel Besvarelse af de Spørgsmaal, Loven berettiger Fabrikstilsynet til at stille) er gjort de paagældende Industridrivende til en Pligt, hvis Tilsidesættelse kan medføre Bødestraffe og Dagmulkt. Men der vil næppe være Tvivl om, at kun saare faa ville give det Offentlige Lejlighed til at gribe ind med disse Midler. Det tør antages, at alle ville forstaa, at det saavel er i den Enkeltes som i det Almenes Interesse, gennem den nu forestaaende Haandværks- og Industritælling, at tilvejebringe et Materiale, der, ved omhyggelig Bearbejdelse, endelig en Gang kan lægge Grunden til en samlet Oversigt over Industriens Stilling i Danmark".

²⁵ Love og cirkulærer m.v. vedrørende Bureauet og dets Arbejder, med indledende Bemærkninger om Bureauets Virksomhed fra Januar 1896 til Maj 1897. Kbh. : Bianco Luno, 1897. Statistiske Meddelelser, 3. rk., bd. 18, hft. 4.



Marcus Rubin (1854-1923)



A. M. Koefoed (1867-1940)

Da den renoverede institution, Statens statistiske Bureau startede sine aktiviteter i januar 1896 var Marcus Rubin netop blevet chef. A. M. Koefoed var hans sekretær og blev selv chef i 1904. Disse to mænd har sammen med Adolph Jensen, der blev chef i 1913, hovedansvaret og -æren for, at statistikken udvikledes så godt, at institutionen fik departementsstatus i 1913. (Det kgl. Bibliotek).

Fortsat forbedring

Efter sin vellykkede start fortsatte Bureauet i de følgende år med at forbedre statistikken. I 1906 gennemføres en ny industri- og håndværkstælling. Den byggede på samme idé, som indgik i det forgæves forsøg i 1855, nemlig at et udsendelsesregister skulle uddrages af den umiddelbart foregående folketælling. Denne gang lykkedes fremgangsmåden - bl.a. fordi folketællingens bearbejdning nu i højere grad var centraliseret. Med dette registergrundlag blev industri- og håndværkstællingen i 1906 mere komplet, i hvert fald for små virksomheder, end tællingerne i 1897 og den senere i 1914. Den sidstnævnte var oprindeligt planlagt til 1916, men blev fremrykket på grund af toldlovsforhandlinger.

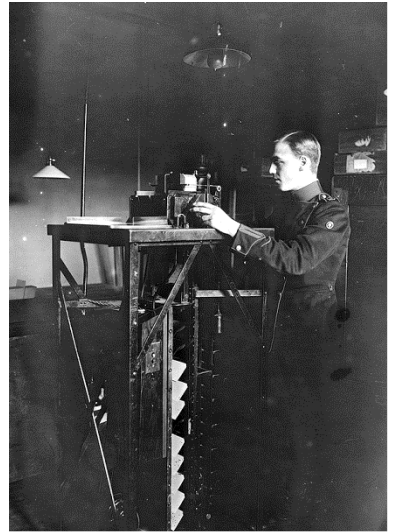
Ny publikation

Herudover skete der på de forskellige emneområder en række statistiske forbedringer. Af generel interesse var, at publiceringen af hovedresultaterne fra statistikker blev yderligere fremskyndet ved indførelse i 1909 af et tidsskrift, benævnt *Statistiske Efterretninger*. Dette bragte oprindeligt koncentrat af nye danske opgørelser, foruden visse oplysninger om andre landes forhold.

Uden for opgaven?

At Bureauet således publicerede andet end nationale oplysninger var ment som en service overfor pressen, men dette gav anledning til kritik under folketingsbehandlingen af en lovændring i 1912, jf. afsnit 2.6. Løbende publicering af udenlandske oplysninger ophørte af naturlige årsager under Første Verdenskrig og blev ikke siden genoptaget. Dog fortsattes publiceringen af tidsskriftet *Economist's* prisindeks til og med 1921.

I forbindelse med folketællingen i 1911 tog Statens statistiske Bureau hulkortteknikken i anvendelse. Dette var sket ved de amerikanske folketællinger i 1891 og ved de norske fra 1893, men det var første gang denne teknik blev brugt i Danmark. Da maskinerne var dyre, kørtes der i treholdsskift, og afkøling måtte ske med våde omslag. (Det kgl. Bibliotek).



Periodens chefer

Det var uden tvivl Marcus Rubin, der var den afgørende kraft i dette arbejde i den nye institutions første år, men han forlod allerede i 1902 Bureauet for at blive generaldirektør for Skattevæsenet. Hans afløser blev ikke umiddelbart udnævnt, men professor, nu forsikringsdirektør V. A. Falbe Hansen, der havde været bureauchef 25 år forinden, blev konstitueret for en toårig periode. Derefter blev den 37-årige A. M. Koefoed chef fra 1904, indtil han i 1913 afløste Marcus Rubin (der nu var blevet nationalbankdirektør) som generaldirektør for Skattevæsenet. Han blev i Bureauet afløst af en anden af 1896-reformens mænd, Adolph Jensen.

Forinden var der imidlertid sket en lovændring.

2.6 Det statistiske Departement 1913-1950

I 1912 fremsatte finansminister Niels Neergaard forslag om ændring af loven om Statens statistiske Bureau. Hovedformålet var at gennemføre en organisatorisk og personel styrkelse ved at øge antallet af kontorer fra to til tre.

Kritik og kontant svar

I forbindelse med drøftelsen af forslaget i Folketinget²⁶ fremkom om Bureauet hædrende omtale, men også fra et enkelt medlem kraftig kritik, der bl.a. tog udgangspunkt i bureauchefens funktioner som forligsmand og som nævnt indholdet af Statistiske Efterretninger. Folketingets flertal afviste kritikken, og understregede dette ved at give institutionen navn og status som Departement, formelt som følge af den størrelse, den efterhånden havde fået, men reelt også som en anerkendelse af den indsats som var ydet efter rekonstruktionen i 1896.

²⁶ Rigsdagstidende 1912-13, spalte 2063 ff. og 3426 ff.

En anden slags departement	Efter nutidens opfattelse af begrebet <i>departement</i> skulle navneforandringen bringe institutionen tættere på det politiske liv, men sådan opfattede Folketingets flertal ikke situationen dengang. Vigtigheden af statistikens uafhængighed blev understreget, og institutionen skulle fortsat være bemyndiget til i eget navn at forhandle med andre ministerier (departementer). Der skete heller ikke nogen ændring i institutionens ret og pligt til selvstændigt at udforme og offentliggøre statistikker uden ministerforelæggelse ²⁷ .
Ud af mørket	Med den nyvundne prestige fik statistikken i 1913 effektivt aftvættet den isolation og mangel på anerkendelse, som var blevet en belastning for den i slutningen af 1800-tallet.
Staben stærkere	Som chef tiltrådte som nævnt kort efter lovens ikrafttræden kontorchef Adolph Jensen, der havde været med fra 1. januar 1896. Staben var i mellemtiden vokset til omtrent det dobbelte. Antallet af akademikere med statistisk relevant uddannelse (cand.polit.'er og cand.mag.'er i statsvidenskab eller statistik) var nu blevet tocifret. På daværende tidspunkt var der ikke mange andre oplagte arbejdspladser for cand.polit.'er, og Departementet havde i mange tilfælde første valg blandt disse ²⁸ .
Skift i retningen	Herefter var institutionen vel alt i alt godt udrustet til at fortsætte fremgangslinien og til at gå i gang med nye og forbedrede statistikker. Det kom også til at ske - omend på andre områder og med delvis andre forudsætninger end forventet i 1913. Faktisk blev statistikens funktion og indhold påvirket af krige og kriser helt frem til 1950 og senere endnu. Dette blev på mange måder udslagsgivende for den retning og det tempo, som statistikken kom til at udvikle sig i. Endvidere medførte de ekstraordinære forhold, at utraditionelle - og under normale forhold ikke nødvendigvis ønskværdige - tiltag i nogle tilfælde blev gennemført.

Ekstraordinære forhold under verdenskrigene

Særligt under de to verdenskrige blev statistikken præget af ekstraordinære forhold. Disse havde både udspring i de vanskelige forsyningsforhold, der fra et snævert statistisk synspunkt kunne give visse fordele i form af nye datagrundlag, og i visse statistiske bindinger, som under Første Verdenskrig bl.a. var en følge af neutralitetspolitikens vanskelige balancegang - og under Anden Verdenskrig fulgte af de helt ekstraordinære forvaltningsforhold under den tyske besættelse.

²⁷ Finansminister E. Brandes udtrykte ved en lejlighed ønske om at se artikler til *Statistiske Efterretninger* i korrektur, men undlod at insistere, da departementschefen forsvarede den gældende praksis. Jensen, Adolph. *Erindringer*. Kbh., 1946.

²⁸ Departementschefen, der var med ved statsvidenskabelig eksamen som censor, håndplukkede ikke sjældent nye medarbejdere direkte ved eksamensbordet. Jensen, Adolph. *Erindringer*. Kbh., 1946.

*Adolph Jensen blev i 1913 departementschef ca. 18 år efter sin første ansættelse og fortsatte med at være det i 23 år. Hans store professionelle indsigt førte "Departementet" og ham til en betydelig position, internationalt såvel som nationalt. Han var i en periode forligsmand og en estimeret og flittig skribent.
(Det kgl. Bibliotek).*



Adolph Jensen (1866-1946)

Første Verdenskrig

Fra Første Verdenskrig kan af sådanne forhold nævnes:

at Departementet blev direkte involveret i administrativt arbejde ved at overtage ansvaret for levnedsmiddelrationeringen fra 1917. I denne forbindelse blev oplysninger fra folketællingen 1916 brugt til at finde frem til personer, der bedømt efter deres fag havde stort kaloriebehov, og derfor skulle have ekstra rationeringskort.

at publiceringen af udenrigshandelstal blev begrænset. Baggrunden var bl.a. udenrigspolitiske hensyn i relation til samhandelen med de krigsførende lande og derigennem indirekte Danmarks forsyningsforhold.

Anden Verdenskrig

Fra den tyske besættelse og Anden Verdenskrig kan nævnes:

at en række statistiske publikationer blev fortroligtstemplede, således at offentligheden ikke havde adgang til tallene.

at arbejdsløshedstallet efter regeringsbeslutning blev reduceret gennem en begrebsmæssig ændring for at undgå overdrevne vurderinger af, hvor mange der reelt kunne stilles til rådighed for anvisning af arbejde i Tyskland.

Departements- chefstyret

I den regeringsløse tid 1943-45 repræsenterede den konstituerede chef, kontorchef H. N. Skade, Det statistiske Departement i "Departementschefstyret", idet departementschef Einar Cohn, der var blevet udnævnt i 1936, var rejst til Sverige i august 1943 som en af de få jøder, der fik legal adgang hertil²⁹.

En stille tid!

I øvrigt fik Det statistiske Departement ingen særlige opgaver under Anden Verdenskrig og som upolitisk organ fik statistikken som institution betragtet en forholdsvis stille tid.

²⁹ Munch, P.: *Erindringer*. Bd. 8. Kbh. NNF., 1967.

Fordelingskontoret



Da man i Danmark i 1917 måtte skride til levnedsmiddelrationering blev ledelsen af denne store administrative opgave via den stærke indenrigsminister Ove Rode tildelt Det statistiske Departement, der oprettede et særligt "fordelingskontor", som fik Einar Cohn som chef. Cohn tjente her "sine Sporer som Kommandant over et Personale paa halvandet hundrede Sjæle, foruden en elektrisk Mølle til Destruering af brugte Rationeringsmærker" (Jensen, A. Erindringer, Kbh. 1946). Illustrationen viser Cohn imellem nogle af disse sjæle og papirer. (Det kgl. Bibliotek).

Statistikens udvikling under Første Verdenskrig

Under Første Verdenskrig skete der dog også en kraftig udvikling af de almindelige statistiske aktiviteter. Det var navnlig på det erhvervsøkonomiske område og ikke mindst med baggrund i krigstidsøkonomiens krav.

Vigtige
nydannelser

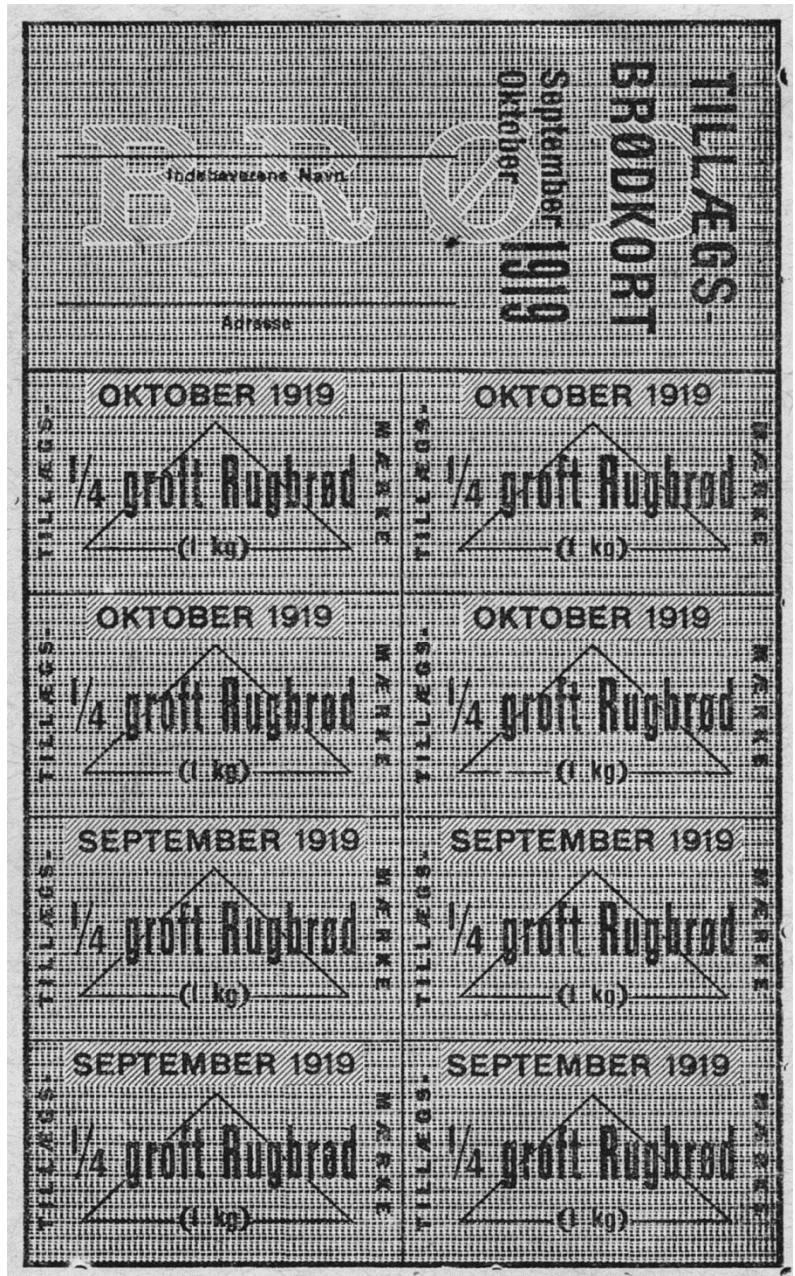
Af markante nydannelser kan nævnes:

- et egentligt detailpristal bl.a. til lønreguleringsformål og andre prisstatistikker fra 1914
- årlig industriel produktionsstatistik fra 1917
- årlige areal- og husdyropgørelser for landbruget

Værdier i
udenrigshandlen

Endvidere banede de ekstraordinære forhold under krigen vejen for, at der fra 1919 blev lovgrundlag for indsamling af oplysninger om værdierne i udenrigshandlen. De var tidligere blevet skønsmæssigt beregnet ud fra et utilstrækkeligt prisgrundlag og derfor med utilfredsstillende kvalitet.

Rationeringskort



Illustrationen viser ekstrarationer af rugbrød til hårdtarbejdende. Den ordinære brødration pr. måned var 8 kg rugbrød og 3,9 kg franskbrød. Rationerne af elementære levnedsmidler var således i vore dages øjne ikke ligefrem knappe, men dengang udgjorde brød jo en væsentlig større del af menigmands kalorieforbrug end nu. (Det kgl. Bibliotek).

Statistikens udvikling mellem krigene

Også mellemkrigsperiodens statistiske udvikling blev præget af de ekstraordinære økonomiske forhold. For eksempel blev der foretaget særlige "gældstællinger" for landbruget. Som følge af valutaproblemrestriktioner i 1930'erne blev kravene til udenrigshandelsstatistikken skærpet - og de tekniske muligheder ændret.

Af vigtige tiltag i denne periode kan nævnes:

- gennemførelse af strukturbelysende tællinger af alle byerhverv fra 1925 (Erhvervstællinger)
- betydelig forbedring af befolkningsstatistikken bl.a. efter indførelse af kommunale folkeregistre, hvis tekniske ledelse Departementet forestod
- en første start på nationalregnskabsopgørelserne
- etablering af regelmæssig husleje- og boligstatistik
- kraftig udbygning af korttidsstatistikkerne under indtryk af de dårlige konjunkturer i 1930'erne.

Ny chef

1. august 1936 blev Adolph Jensen som nævnt afløst af Einar Cohn som chef for Det statistiske Departement. Som sine forgængere var Einar Cohn uddannet i Departementet, men var ved udnævnelsen til departementschef chef for Danmarks Nationalbanks valutakontor, kaldet *Valuta-centralen*.



Einar Cohns periode som chef for Det statistiske Departement blev lang (1936-1955), men den blev afbrudt af hans ophold i Sverige 1943-1945. Hans afløser til hverdag og i denne særlige situation var H. N. Skade (kontorchef fra 1936-1962), der således blev medlem af Danmarks højeste forvaltningsorgan i denne periode: Departementschefstyret. (Det Kgl. Bibliotek).

Einar Cohn (1885-1969)

Konjunkturstatistik- kens gennembrud

I mellemkrigstiden og særligt i 1930'erne fik konjunkturstatistikken sit store gennembrud. Bl.a. etableredes i 1936 månedlige oversigter i *Statistiske Efterretninger* med en række konjunktural. I samme periode blev der udviklet korttidsstatistik for landbrug og industri på udsnitbasis. Denne teknik var billig både for staten og de erhvervsdrivende, men den

forudsatte tilstedeværelse af et ajourført register eller andet totalmateriale som grundlag for udsnitsdannelse og opregning. Da der dengang ikke fandtes noget generelt erhvervsregister, var fremgangsmåden fortrinsvis anvendelig for landbrug og industri, hvor der var årlige totaltællinger.

Detailomsætning	En vigtig økonomisk indikator var udviklingen i detailsalget. Da sådan statistik blev påbegyndt lige før Anden Verdenskrig, blev den baseret på frivillig medvirken med støtte af detailhandlens organisationer. Under Anden Verdenskrig blev deltagelsen imidlertid gjort obligatorisk i henhold til kriselovgivningen.
Pristal	En central konjunkturindikator under de svingende priser var detailpristallet, men herudover blev det gennem dets lønregulerende funktioner en direkte virkende vigtig faktor såvel i samfundets som i den enkelte families økonomiske liv. Denne reguleringsmåde, der var iværksat under Første Verdenskrig ved særlig lov, blev knæsat i forbindelse med den store lønreform for offentlig ansatte ved en ny tjenestemandsløvs i 1919.
Arbejdsløshed	Under 1930'ernes arbejdsløshed havde den statistiske dækning af ledighedens sammensætning og udvikling været utilstrækkelig. En reform blev derfor besluttet, men forberedelsen tog tid, og ordningen kunne først få virkning fra 1941. Da var forudsætningerne for dens anvendelse ændret.

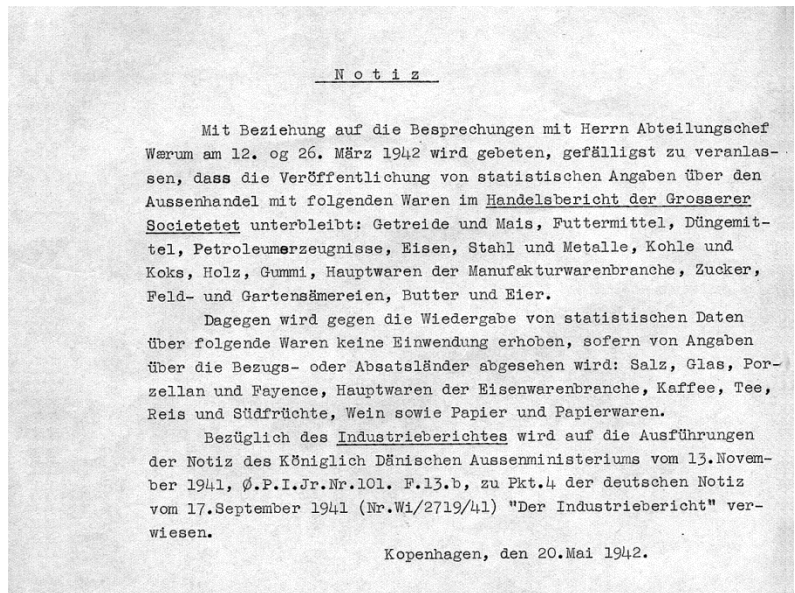
Statistikens udvikling under Anden Verdenskrig

Statistikens forhold under Anden Verdenskrig og den tyske besættelse blev som nævnt præget af de ekstraordinære forhold. Markante begivenheder udover de allerede nævnte var:

- den erhvervstælling, der efter de oprindelige planer skulle have været afholdt i 1945, blev udskudt (til 1948). Når man ønskede oplysninger om byerhvervenes struktur omkring 1950, måtte man altså lade sig nøje med 1935-oplysningerne
- derimod blev en folketælling, der skulle have været afholdt november 1945, fremrykket for hurtigt at sikre rekonstruktionsgrundlag for folkeregistrene, hvoraf nogle var blevet ødelagt af modstandsbevægelsen for at tilsløre, at der blev anvendt falske identifikationskort. Under dække af at arbejde med generelle folkeregisterspørgsmål havde et udvalg under Indenrigsministeriet arbejdet med rekonstruktionsproblemer fra begyndelsen af 1945. Planerne til tællingen var derfor ved besættelsens ophør så langt fremme, at den kunne afholdes allerede i juni 1945
- udviklingen af nationalregnskaberne fortsatte, men kun i langsomt tempo. Foreløbige hovedresultater tilbage til 1930 blev udsendt i 1945 og mere detaljerede opgørelser i 1948
- krigstidens særlovgivning skabte på flere områder grundlag for indsamling af primæroplysninger, navnlig baseret på valutalovgivning.

Tysk ordre

I Danmark er princippet om, at statistik skal offentliggøres, næsten helligt, men på dette princip, som på så mange andre forhold, blev der vendt op og ned under den tyske besættelse.



Statistikens udvikling i efterkrigstiden

Departementets aktiviteter i 1945-50 var i det store og hele en fortsættelse af den af krigs- og krisetider prægede statistik, og hvilede fortsat i væsentlig grad på kriselovgivningen. Endvidere lagde Folketællingen af 1945, forberedelse af 1950-folke- og boligtællingerne og planlægning af indledende bearbejdning af Erhvervstællingen 1948 beslag på mange kræfter.

En landvinding

Den store landvinding i statistikken i disse år var etableringen af egentlige, regelmæssige nationalregnskabsopgørelser. Sporerne hertil var blevet lagt i 1930'erne, og arbejdet med at tilrettelægge faste, efter datidens forhold relativt detaljerede nationalregnskabsserier, blev påbegyndt før Anden Verdenskrig. Under krigen lå udviklingsarbejdet som nævnt i nogen grad brak, men dog ikke mere end at de første resultater kunne offentliggøres i 1945. Dette nye instrument var hermed klar til at blive taget i brug, da nye former for økonomisk planlægning blev iværksat fra 1947, hvor regeringen oprettede *Det økonomiske Sekretariat*³⁰.

Stigning i opgaver og personale

Den stigende strøm af opgaver i den langvarige periode med krige og kriser medførte en betydelig stigning i antallet af medarbejdere. I 1950 var der i alt 450, heraf 26 fuldtidsbeskæftigede akademikere, ansat som tjenestemænd. Der var 177 deltidansatte, hovedparten var studerende. Dette tal var endnu ikke påvirket af folketællingen 1950, der bragte det samlede antal medarbejdere op på 522 i 1952.

³⁰ Økonomiministeriet i 50 år. Kbh. : Økonomiministeriet, 1997.

3. Det statistiske Departement 1950-1966

I denne periode var lovgrundlaget for den statistiske virksomhed i hovedsagen endnu det, der var skabt allerede i 1895. Det havde bragt institutionen stor fremgang, ikke mindst i perioden før Første Verdenskrig, men var nu for længst forældet.

Regulering og statistik

Fra Første Verdenskrigs udbrud, der tilfældigvis omtrent faldt sammen med institutionens "forfremmelse" til departement, blev statistikken som omtalt foran præget af den reguleringsøkonomi, som verdenskrige og - kriser påtvang den vestlige verden i lange perioder. Den statistiske effekt heraf slog igennem på flere måder: For det første stillede denne form for økonomisk styring bestemte og bastante krav om, at statistikken skulle belyse reguleringernes virkninger. For det andet blev der så at sige per automatik indsamlet en række data. De var primært til brug for administrationen af de forskellige ordninger, men en del kunne også finde anvendelse til statistiske formål, og var altså "gratis" for statistikken. Sidst, men ikke mindst, indeholdt reguleringslovgivningen bemyndigelser, der kunne bruges til at indsamle data til rent statistiske formål¹.

Året 1950

At året 1950 er udgangspunktet for denne bog, er en simpel følge af, at institutionens tidligere historiske beretninger slutter i dette år. 1950 kunne imidlertid også være valgt som startår ud fra en mere logisk begrundelse, nemlig at det var omkring dette tidspunkt, at den samfundsmæssige udvikling - fra at have været præget af bestræbelser på at vende tilbage til "normale førkrigstilstande" - begyndte at accelerere og skifte retning. Én årsag var den stærke tekniske udvikling, som satte sig igennem i 1950'erne. En anden hovedimpuls var, at de enkelte lande så småt begyndte at afvikle den isolationistiske reguleringsøkonomi, der havde været god latin i årene før, under og efter Anden Verdenskrig, men som nu i stigende grad blev afløst af øget internationalt samarbejde - som også bredte sig til statistikken.

Tidens præg

I 1950 var befolkningens dagligdag endnu præget af rationering og restriktioner, fx med hensyn til bilkørsel, og man så tilbage til en restriktionsfri førkrigstid som normaltilstanden. På den anden side var mange aktiviteter fortsat, som de var før krigen. For at nævne nogle eksempler var der "Statsradiofonien" med ét radioprogram, der var få biler og mange cykler, og i de mange landbrug var heste den dominerende trækraft. Flyvning var noget for de få udvalgte. På det sociale område var det socialreformen fra 1930'erne, der gjaldt. I undervisningsvæsenet var højere uddannelse en sjældenhed, og på landet slap endnu mange børn med skolegang hver anden dag i syv år.

¹ Se fortegnelsen over love mv. i *Det statistiske Departement 1920-1950*. Kbh. : Bianco Luno, 1951, s. 139.

Nye tider på vej	Men på disse og mange andre områder begyndte nye tider at mærkes. Befolkningen var under og efter krigen blevet vænnet til at høre udenlandske radiostationer, bl.a. BBC fra London og American Forces Network fra Luxembourg. Og eksperimenter med fjernsyn var så småt begyndt. De første almindelige danskere, der kom på charterflyvning til udlandet, var studenter, som Danmarks Internationale Studenterkomité for en billig penge i 1950 fløj til udlandet med anvendelse af SAS-overskudskapacitet. Det danske flyvevåben fik sine første jetjagere. En af dem styrtede ned ved en opvisning ud for Langelinie på femårsdagen for befrielsen. På det sociale område havde tanken om folkepension til alle og anden udvidet socialforsorg meldt sig, bl.a. under inspiration af den engelske økonom William Beveridge. Skolevæsenet var under kraftig udvikling, selv om de centralskoler, der skulle oprettes i henhold til en lov fra 1937, endnu ikke var blevet til virkelighed.
Forandringens styrke	Alt dette til illustration af den store forskel, der er mellem situationen i 1950 og i dag, og af den kraft der har været i den mellemliggende samfundsudvikling, som statistikken har til opgave at belyse talmæssigt.
Det statistiske beredskab	Man skulle jo mene, at Det statistiske Departement, erfarent og respekteret som det var, om nogen kun løse denne store opgave. Ved 100-års jubilæet i januar 1950 lød der da også mange lovord, men der var også dråber af malurt. Statsradiofoniens ansete landbrugskommentator ² angreb Departementet for utilbørlig spørgelyst. Senere på året fremkom et indlæg i Berlingske Tidende, der angreb arbejdstempoet i Danmark i almindelighed, et angreb som af Bo Bojesen i Politiken lynhurtigt blev viderefordret til Det statistiske Departement, jf. tegningen overfor.
Regeringens reaktion	Regeringens stillingtagen var ligeså generel til disse prekære spørgsmål, som indlægget i Berlingske Tidende. Den udsendte i 1950 under henvisning til landets skrantende økonomi en opfordring til at udnytte ressourcerne bedst muligt.
Hvad lavede de mon?	En relevant kommentar til kritikken af statistikken kunne bestå i en belysning af Departementets produktion på daværende tidspunkt. Den omfattede hovedsageligt to dele: En officiel publikationsvirksomhed ³ og en omfattende skriftlig oplysningsvirksomhed i form af besvarelser på stillede spørgsmål. Publikationerne, der omfattede adskillige tusinde sider pr. år, indeholdt (bortset fra Årbogen) udførlige tekstmæssige beskrivelser i langt større udstrækning end senere. Som følge heraf og teknikens daværende tilstand var både den grundliggende bearbejdning og "forfattervirksomheden" særdeles arbejdskrævende. Det samme var de meget omhyggelige og udførlige besvarelser af forespørgsler, der udgjor-

² Johannes Petersen Dalum, der henviste til, at landbrugerne var blevet adspurgt om *fremtidige* investeringer og reparationer og hævdede, at Departementet tidligere havde udbedt sig oplysning om antallet af destruerede gråspurvereder.

³ En oversigt findes i Statistiske Meddelelser, rk. 4, bd. 152, hft. 2, s. 56.

de størstedelen af de ca. 3.000 sider udgående post, som årligt passerede de uelektriske skrivemaskiner i Departementets centrale skrivestue.

Svar på rimelig tid

De store publikationer var længe undervejs, men svar på spørgsmål kom forholdsvis hurtigt, og det samme gjorde artiklerne i Statistiske Efterretninger. Således udsendtes fx allerede den 27. september 1950 et fyldigt sammendrag af de foreløbige resultater af landbrugstællingen 15. juli 1950.

Livet i Danmark anno 1950?

STATISTISK DEPARTEMENT

Spareånden

I en artikel i Berlingske Tidende den 13. november 1950 angreb sekretær Sonja v. Späth

"Den tiltagende Lige-gyldighed bl.a. overfor Pligter og Ansvar, det tiltagende Driverliv inden for næsten alle Erhverv og især inden for Stat og Kommune".

Angrebet blev fulgt op med eksempler, bl.a. om en departements- eller kontorchefs deltagelse i skakspil i arbejdstiden. To dage senere bragte Politiken denne tegning af Bo Bojesen.



Det oplyses, at man i Statistisk Departement fordriver en del af tiden med skakspil.

— Undskyld hr. kontorchef, ifølge vor sidste statistik anvendes der gennemsnitlig 14 minutter til hvert træk — skal vi ikke se at nå ned på 12 minutter.

(Bo Bojesen i »Politiken«.)

3.1 Nye tendenser

Et centralt mål for statistikken er at illustrere udviklingen i samfundets økonomiske forhold - og dermed bl.a. indgå i grundlaget for den økonomiske politik. Netop i perioden omkring 1950 skete der ændringer i opfattelsen af, hvordan økonomien skulle styres. I en lang periode havde kriser og krige ført til en stram reguleringsøkonomi i de fleste lande. I de første efterkrigsår var denne blevet fastholdt bl.a. som følge af manglen på "hård valuta" til betaling af import af råstoffer, investeringsgoder og af de forbrugsgoder, der efter lang tid med knaphed på udenlandske varer var så hårdt savnede i befolkningen.

Uformel planlægning	Departementet arbejdede - med de beskedne instrumenter, der dengang var til rådighed - med opfølgning af de behov og muligheder, som de nye tider førte med sig. For eftertidens forståelse af situationen dengang er det en mangel, at Det statistiske Departement - når bortset fra forfatter- og responderende virksomhed - ikke var en institution, der var meget tilbøjelig til som sine kolleger i centraladministrationen at nedfælde sine overvejelser i redegørelser, pro memoriaer, notater og indstillinger.
Marshall-planen og Keynes	I slutningen af 1940'erne ændredes reguleringsøkonomiens forudsætninger sig, ikke mindst som følge af Marshall-planens krav om, at de europæiske lande skulle løse deres økonomiske problemer i fællesskab. Samtidig slog de tanker om samfundsøkonomiens virkemåde, som navnlig den engelske økonom John Maynard Keynes havde gjort sig til talsmand for allerede i 1930'erne, igennem i stigende grad.
Andre virkemidler	Budskabet var bl.a., at økonomien skulle reguleres ud fra overordnede hensyn og med vægt på finanspolitiske virkemidler. I Danmark blev der i 1947 oprettet et økonomiministerium, der i samarbejde med bl.a. Det statistiske Departement havde påbegyndt opstillingen af såkaldte nationalbudgetter i 1948.
Nationalregnskaber- nes betydning	Et nødvendigt grundlag for disse og tilsvarende senere beregninger var nationalregnskaberne. På dette tidspunkt var de som nævnt etablerede, men endnu ikke færdigudbygget.
...og krav til primær- statistikken	Introduktionen af nationalregnskabsstatistikken havde mange fordele for statistikken brugere. Den gav et sammenhængende og overskueligt billede af en væsentlig side af samfundet, nemlig den økonomiske. En bivirkning var, at de hvide pletter på primærstatistikens landkort blev ekstra generende, fordi nationalregnskabsberegningerne på de områder, hvor der ikke fandtes et acceptabelt primærstatistisk grundlag, nødvendigvis måtte blive behæftet med stor usikkerhed.

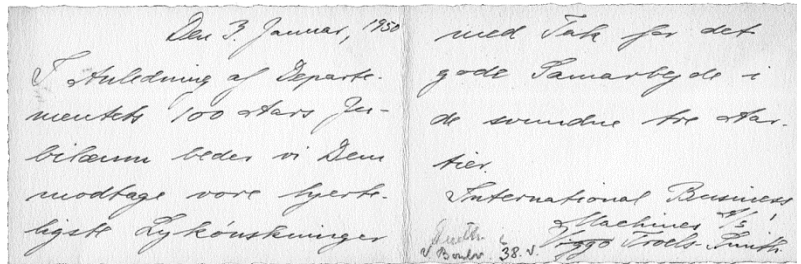
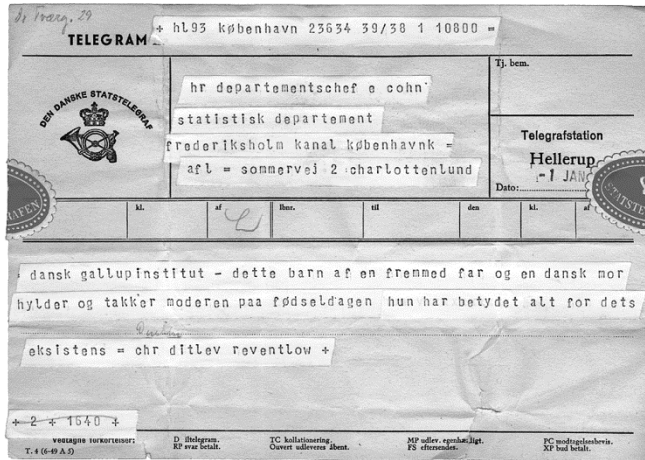
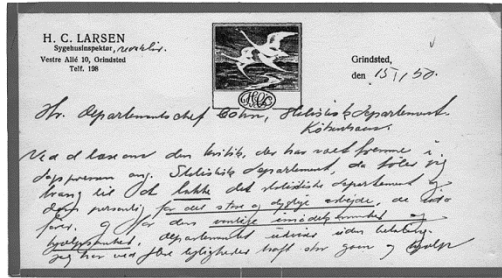
Gratulationer til en 100-årig

Ved 100-års jubilæet i 1950 modtog Det statistiske Departement mange gratulationer. Det var dengang ikke skik at give gaver til institutioner, og de fleste hilsener var ganske prunkløse og mange velmente.

De tre valgte eksempler i montagen er:

tak for hjælpen fra en almindelig dansk borger⁴,

tak for moderskabet fra Dansk Gallupinstitutt, og tak for samarbejdet og leverandøren af de "elektriske maskiner", IBM Danmark.



⁴ Teksten på dette kort lyder i sin helhed:

Ved at læse om den kritik, der har været fremme i dagspressen ang. Statistisk Departement, da føler jeg trang til at takke det statistiske departement og dem personlig for det store og dygtige arbejde, de udfører. Og for den venlige imødekommenhed og hjælpsomhed, Departementet udviser uden betaling. Jeg har ved flere lejligheder haft stor gavn og hjælp af de oplysninger, jeg så beredvilligt har modtaget, og gennem skriftlige arbejder, som er offentliggjort har jeg også kunnet bringe oplysninger videre ud. Derfor vil jeg lykønske Statistisk departement med de 100 år og takke for de mange publikationer Instituttet har udsendt i årenes løb og for den service, de har ydet folk, der påskønner det store, dygtige arbejde der udføres fra dem og deres medarbejders side. Med særdeles højagtelse, deres ærbødige, H. Chr. Larsen.

...og videre- gående følger	Det var imidlertid ingen simpel sag at fjerne disse hvide pletter. Det krævede egnede metoder, et bedre lovgrundlag samt både intellektuelle og økonomiske ressourcer.
Udsnitsstatistik: Dyder og...	Hvad metoderne angik, kom de nye impulser i statistikken som på så mange andre områder i denne periode fra USA. Flere af Departementets medarbejdere var i efterkrigsårene på besøg der. Et af de vigtigste hjembragte budskaber var, at statistiske opgørelser med fordel kan foretages på basis af repræsentative stikprøver - eller udsnit, som blev institutionens gangse betegnelse. Først og fremmest reduceredes herved omkostningerne. Metoden medførte også usikkerhed, men denne kunne i det mindste måles. Desuden blev det overkommeligt at gøre mere ud af at sikre kvaliteten af de indsamlede oplysninger, således at deres pålidelighed totalt set kunne blive tilfredsstillende - og i visse tilfælde bedre end totalopgørelserne, der kunne være behæftet med mange indberetningsfejl.
...forudsætninger	Udsnitsundersøgelser om specielle emner havde i Danmark - med departementschef Adolph Jensen som pioner - været udført i lang tid inden for områder (landbrug og industri), hvor totalpopulationen - og dermed udvælgelsesgrundlaget - var kendt. Imidlertid ville en bredere anvendelse af princippet forudsætte nye faciliteter: I erhvervsstatistikken ville et register over samtlige virksomheder og i personstatistikken en interviewerorganisation blive nødvendigheder.
Nordisk rådslagning	Begge disse instrumenter blev behandlet på det nordiske chefstatistiker-møde i 1952. Fra dansk side præsenterede man en ny "labour force" statistik efter amerikansk forbillede. Interviewene var foretaget af en ad hoc organisation, der benyttede husmødre og socialrådgivere som "spørgere", som man dengang sagde. Erfaringerne syntes på daværende tidspunkt at være forholdsvis gode, men undersøgelsen ophørte alligevel efter et par års forløb, formentlig fordi man var nået frem til, at udsnittet (ca. 6.000 husstande) var for lille og markorganisationen for svag til at sikre tilstrækkelig kvalitet i opgørelserne. En udbedring heraf ville utvivlsomt være så bekostelig, at de økonomiske rammer ville blive sprængt.
Virksomheds- register	Fra finsk side fremlagdes på samme møde resultater om forundersøgelser vedrørende et virksomhedsregister til statistisk brug. Der kunne rapporteres om mange vanskeligheder. Fra dansk side udtrykte man bekymring for, at omkostningerne ved et sådant register ville blive store. Det har senere gentagne gange vist sig, at dette var en særdeles velbegrundet bekymring. Alt i alt var de nordiske chefstatistikere næppe endnu på daværende tidspunkt nået til den i længden uundgåelige erkendelse, nemlig at et dækkende statistisk erhvervsregister ganske vist er et kostbart, men dog uundværligt fundament for den økonomiske statistik.
Ingen planlægning...	De nye tendenser og muligheder kunne nok give anledning til planmæssige overvejelser om den fremtidige statistik. Der synes imidlertid ikke i Det statistiske Departement at have været udfoldet systematiske bestræ-

belser på at vurdere hvilke krav, der var til statistikken, og hvordan de kunne imødekommes. Der synes heller ikke på andre måder i officielle papirer at være efterladt indikationer af, hvilke generelle overvejelser man gjorde sig først i 1950'erne.

...men nordiske drøftelser

Der er imidlertid i statistikken tradition for, at sådanne fremadrettede spørgsmål behandles på nordisk plan. Tilrettelæggerne af det almindelige nordiske statistikermøde i 1952 havde været tilstrækkeligt fremsynede til at anmode Viggo Kampmann om at redegøre for emnet "Administrations krav til fremtidens statistik".

Viggo Kampmanns visioner

Viggo Kampmann var på det tidspunkt hypotekbankdirektør, men havde været finansminister i en kort periode i 1950 (og blev det igen). Han havde før dette lang tids erfaring både i statistikfremstilling og økonomisk analyse. Han opregnede en række konkrete ønsker til udbygning af statistikken, men endnu mere interessant er hans udredning af betydningen for statistikken af ændringstendenserne i den økonomiske politik. Han konkluderede denne med at sige, at:

"Kravene til den økonomiske konjunkturstatistik nærmest er større og mere omfattende ved en økonomisk-nyliberalistisk politik, og at den nødvendige økonomiske statistik i hvert fald er vanskeligst at tilvejebringe i dette tilfælde, hvor man ikke gennem indgreb af direkte art eller gennem kontrolforanstaltninger får et økonomisk grundmateriale i hænde, som kan statistisk bearbejdes"⁵.

Udeblevet reform

Da Viggo Kampmann igen i 1953 blev finansminister og dermed statistikens minister - og da et chefskifte var ret nært forstående - var en statistisk reform en nærliggende mulighed. Allerede i 1954 søgte man da også at forbedre lovgrundlaget. Men dette forslag kunne ikke gennemføres. Det var først langt senere - igen med Viggo Kampmann i en hovedrolle, men nu som formand for *Administrationsrådet* - at den danske statistik fik et tidssvarende lovgrundlag.

3.2 Det statistiske Departements retlige stilling

1895-loven om Statens statistiske Bureau gjaldt stadig i 1950. Den indeholdt som nævnt to væsentlige grundelementer. Den understregede centraliseringsprincippet på en meget konkret måde, idet alle statistiske områder var nævnt i beskrivelsen af Bureauets arbejdsområder. Og den fastslog, at statistikken skulle offentliggøres hurtigst muligt.

Uskrevne regler

Men herudover var der regler, som ikke var nedskrevet, men som havde udmøntet sig gennem fast praksis. Vigtigst var navnlig princippet om

⁵ Statistiske Meddelelser: rk. 4, bd. 152, hft. 2, s. 137.

statistisk fortrolighed og Det statistiske Departements hævdvundne selvstændighed i forhold til andre myndigheder og til ministeren, jf. omtalen heraf i kapitel 1 og 2.

Ny situation

I 1954 pressede behovet for nye statistikker sig på, samtidig med at de hidtidige datakilder var ved at tørre ud. Regeringen bestemte på denne baggrund at ændre det hidtidige princip om, at der - når obligatorisk indberetning var nødvendig - skulle etableres særlig lovhjemmel for hver enkelt statistik. Udgangspunktet for overvejelserne var, at Det statistiske Departement havde konstateret kvalificeret behov for nye statistikker, bl.a. om funktionærforhold og om forbrug og opsparing, og derfor havde foreslået, at der blev skabt lovgrundlag på disse to områder.



Den mangeårige chef for Det statistiske Departement, Einar Cohn (tv.), opnåede det forholdsvis sjældne 50-års jubilæum i statens tjeneste. Hans stedfortræder kontorchef H. N. Skade, overrækker ham her gaven fra personalet. Einar Cohn var historisk interesseret og ekspert i kriseadministration. Med hensyn til statistiske visioner var H. N. Skade den mest fremtrædende. Han havde på et tidligt tidspunkt blik for nationalregnskaber og registerstatistik.(Det kgl. Bibliotek).

Nyt generelt lovgrundlag?

Fremfor fortsat at basere sig på speciallove i disse og lignende tilfælde besluttede regeringen at søge Folketingets tilslutning til at etablere en mere generel lovpligt for virksomheder og personer til at afgive statistiske oplysninger. Lovforslaget, der blev forelagt Folketinget i oktober 1954, indeholdt en generel bemyndigelse til Finansministeren til at lade Departementet indsamle statistiske oplysninger - og til at pålægge sanktioner, hvis pligten til at afgive disse oplysninger blev tilsidesat.

Ændret form	Forslaget skulle afløse den tidligere lov, men var opbygget på en helt anden måde end denne. Den omhyggelige specifikation af institutionens arbejdsområde var i det nye forslag afløst af én enkelt bestemmelse om, at arbejdsområdet var "statistik om samfundsforholdene i videste forstand". Institutionen ville herved få lovfæstet et bredt arbejdsområde og stærke midler til at føre de statistiske intentioner ud i livet. Men den ville samtidig i højere grad end hidtil blive afhængig af finansministeren, der ville få beslutningskompetence på vitale punkter: Budgettet og anvendelsen af hjemmelen til at indsamle oplysninger og dermed også den reelle beslutning om, hvilke statistikker der skulle prioriteres.
Reduceret uafhængighed?	Hvorvidt institutionens uafhængighed på troværdig måde kunne oprettholdes under disse forudsætninger, var et spørgsmål, som ikke blev behandlet i forarbejderne eller under folketingsbehandlingen. Det synes heller ikke at være indgået i overvejelserne at tydeliggøre institutionens selvstændighed på anden vis, fx gennem en etablering af en uafhængig styrelse eller ved passende formuleringer i lovtæksten.
Ingen planlægningsnormer	Lovforslaget anviste ikke instrumenter til at sikre, at statistikken fik en hensigtsmæssig planlægning, og i det hele taget blev spørgsmålet om statistikkens fremtidige indhold ikke behandlet i Folketinget. Overraskende nok havde de synspunkter, som Viggo Kampmann havde fremlagt to år før på det nordiske statistikermøde, således slet ikke smittet af på lovforberedelserne, hvori både Finansdepartementet og Det statistiske Departement havde været involveret.
Forklædt regulering?	På denne baggrund er det måske ikke helt så uforståeligt, som det umiddelbart kan synes, at lovforslaget i Folketinget blev modtaget, som om det i virkeligheden tilsigtede en fortsættelse af reguleringsokonomien. Det blev i pressen døbt "posekikkerloven", og det nåede kun til første behandling i Folketinget, hvor de fleste ordførere var afvisende. Den umiddelbare konsekvens var, at af de to undersøgelser, der havde givet anledning til, at lovsagen var blevet rejst, måtte den ene, nemlig opsparings- og forbrugsundersøgelsen, foretages på frivillig basis - og følgelig som hidtil begrænses til at omfatte lønmodtagere - og den anden - den nye funktionærstatistik - opgives.
Lyseslukkereffekt	En yderligere, mindre synlig, men på langt sigt måske mere alvorlig konsekvens var, at lovforslagets skibbrud ikke just var egnet til at fremme entusiasmen hos dem, der beskæftigede sig med fremstilling af statistik. Det statistiske Departements repræsentant på det nordiske statistikermøde i 1960 ⁶ udtrykte det således:

"Selve folketingsdebatten om dette forslag og udgangen af denne kan naturligvis ikke undgå at have virket noget begrænsende på omfanget af de opgaver, Departementet i årene umiddelbart efter har turdet tage op til løsning med udsigt til at opnå resultater af fornøden kvalitet."

⁶ Kontorchef, senere professor, dr.polit. Svend Aage Hansen.

Ny chef

Som ny chef tiltrådte i august 1955 hidtidig afdelingschef C. Ulrich Mortensen, Tolddepartementet. Denne måtte altså acceptere disse vilkår som udgangspunkt for sit virke. De forventninger, som regeringen i øvrigt havde til ham, var, at han skulle rationalisere institutionen, hvilket statsminister H. C. Hansen, der som finansminister havde haft et snævert samarbejde med C. Ulrich Mortensen, meddelte ham ved udnævnelsen.⁷



C. Ulrich Mortensen kom i 1955 til posten som chef for Det statistiske Departement fra en stilling som afdelingschef i Tolddepartementet. Han var udpræget en embedsmand af den gamle skole, og som sådan yderst påpasselig med statens midler og tilbageholdende med hensyn til offentlig optræden. (Nordfoto).

C. Ulrich Mortensen (1898-1979)

Optræk til nyt lovinitiativ

Spørgsmålet om at etablere et tidssvarende lovgrundlag blev taget op igen efter syv års forløb. Det skete hurtigt efter, at Det statistiske Departement i september 1961 var blevet flyttet til Økonomiministeriet, samtidigt med at professor Kjeld Philip overtog dette ministerium, efter at have været finansminister siden marts 1960.

Kritik

Ressortflytningen skete kort tid efter, at Det statistiske Departements forhold havde været genstand for offentlig kritik. Kritikken gik bl.a. på, at det interne samarbejds-klima var dårligt. Angivelige tegn herpå var, at chefer kommunikerede skriftligt med hinanden, og de ugentlige chefmøder, som var blevet afholdt i den tidligere departementschefs tid - kaldet "torsdagskoncerten" - var blevet afskaffet.

Standset indeks

Et andet kritikpunkt var, at Departementet var ophørt med at udarbejde et månedligt produktionsindeks, som havde været brugt af organisationerne i forbindelse med lønforhandlinger, og derfor var stærkt savnet af parterne på arbejdsmarkedet. Begrundelsen var imidlertid skudfast: Den hidtil

⁷ Meddelt af Svend Aage Hansen, der som formiddagsansat i Tolddepartementet og senere som sekretariatschef i Det statistiske Departement arbejdede tæt sammen med C. Ulrich Mortensen.

benyttede indikator for store dele af industriproduktionen var antallet af arbejdstimer, men under den store investeringsbølge, der nu var kommet i gang, var det åbenbart, at produktionen pr. time var stærkt stigende, og at beskæftigelsen derfor var uegnet som indikator for produktionsudviklingen⁸.

Sagkyndig
bedømmelse

Kritikken blev kommenteret i en leder i dagbladet Information. Leder-skribenten var dr.jur. Poul Meyer, som var professor i statskundskab ved Århus Universitet, og havde en karriere i Landbrugsministeriet bag sig.

Kommentar til
kritikken

Lederen tilsluttede sig til en vis grad kritikken af Departementets chef, men beklagede, at debatten herom kastede skygge over den gode indsats, som Departementet havde gjort gennem et par generationer.

Principielle
synspunkter

Artiklen gjorde videre gældende, at lederkrisen indtraf på et uheldigt tidspunkt. Bedre havde det været, om man havde kunnet diskutere de mange principielle spørgsmål, som udviklingen inden for matematisk statistik, elektronisk databehandling og større og bredere brugerbehov. Det blev gjort gældende, at en større (formel) administrativ uafhængighed ikke løste disse problemer, men at det var en selvfølge, at statens statistikere ikke behøvede at gå på akkord med kendsgerningerne, selv om det var regeringen, der stillede opgaverne, hvilket burde være dens selvfølgelige ret.

Særligt ømtålelige
spørgsmål

For at undgå at statistikken blev for snævert forbundet med politiske argumentationer, blev det foreslået, at opgaver som udarbejdelsen af lønregulerende pristal og lignende blev henlagt til alsidigt sammensatte uafhængige nævn.

Debat indledt

Poul Meyer tog med denne leder hul på en debat, der på dette tidspunkt endte uden resultat. Den blev aktuel igen fem år senere i forbindelse med lov om Danmarks Statistik i 1966. Poul Meyer var da blevet medlem af Administrationsrådet, der forberedte loven. Han prægede på mange måder det endelige resultat, men fik ikke medhold i alle sine synspunkter.

Lovovervejelser

Tilknytningen til Økonomiministeriet betød i sig selv ingen principiel ændring i Departementets stilling, men i december 1961 bebudede Erik Ib Schmidt, der på daværende tidspunkt var chef for Det økonomiske Sekretariat og som sådan økonomiministerens højre hånd, på et møde i Dansk Statistisk Forening, at der ville blive fremsat et forslag til nyordning af statistikken i løbet af foråret 1962. Det skete dog ikke, men i en orientering, som et udvalg under Ministerforeningen fik i forbindelse med forberedelserne til lov om Danmarks Statistik i 1966, indgik imidlertid uddrag af to lovudkast, udarbejdet i slutningen af 1961, hvoraf det ene var udarbejdet i Det statistiske Departement.

⁸ Produktion og produktivitetsforhold belyses nu på anden måde.

Idéer og løsninger	<p>De to udkast havde mange fælles træk. Desuden indeholder de idéer og løsningsmodeller, der senere genfindes i lov om Danmarks Statistik, idet:</p> <ul style="list-style-type: none">- de opererer med et råd med funktion à la Danmarks Statistiks styrelse med betydelige beføjelser med hensyn til at etablere nye statistiske opgørelser- de åbner for udførelse af statistisk service mod betaling- de fastlægger en række indsamlingshjemler af mindre generel karakter end i 1954-forslaget.
Selvstændighed løvfæstes?	<p>Med hensyn til den forvaltningsmæssige placering er der imidlertid betydelig forskel. I Det statistiske Departements forslag lyder §1 - med henvisning i bemærkningerne til gældende praksis - således:</p> <p>"Det statistiske Departement foretager på eget ansvar bearbejdelse og offentliggørelse af statistiske oplysninger."</p>
- eller ophæves?	<p>I det alternative forslag var §1 udformet således:</p> <p>"Danmarks Statistik bistår ministerierne, styrelser og andre statslige myndigheder mv. ved indsamling, bearbejdelse og offentliggørelse af statistiske oplysninger for statens regning, såvel til nationalt som til internationalt brug. Hvis særlige grunde taler derfor, kan sådan virksomhed efter den pågældende ministers skøn dog udføres andet steds."</p> <p>Dette forslag er med hensyn til institutionens administrative placering i overensstemmelse med tankegangen i Poul Meyers omtalte artikel.</p>
"Danmarks Statistik"	<p>I titlerne for begge lovudkast i 1961 indgik betegnelsen "Danmarks Statistik". I det alternative forslag var også institutionens navn angivet som Danmarks Statistik, og chefens stillingsbetegnelse var "direktør".</p>
Uoverstigelige forskelle	<p>Mellem de to forslags opfattelse af statistikens placering var der ikke noget kompromis muligt.</p>
Hovedmændene	<p>Det alternative forslag ville give institutionen status som direktorat. Det ville have den virkning, at sager, der skulle afgøres på ministerplan, forinden skulle sagsbehandles uden for institutionen. Hovedmanden bag dette forslag var en af centraladministrationens stærke mænd, Erik Ib Schmidt, der ledede Det økonomiske Sekretariat samtidig med, at han var departementschef i Finansministeriet. Den anden hovedperson var statistikens departementschef C. Ulrich Mortensen. På et møde mellem disse om sagen kunne der ikke opnås enighed⁹. Om dette var årsagen til, at der ikke blev fremsat noget forslag, melder den kendte del af historien ikke noget om. Men hjemmelsspørgsmålet forblev endnu engang uløst - bl.a. med den følge at statistikens mangelsygdomme nu begyndte at give alvorlige symptomer.</p>

⁹ Meddelt pr. brev af Svend Aage Hansen.

3.3 Personaleforhold og organisation

De nordiske statistikbureauers ressourcer, organisation og personaleforhold blev belyst ved det førnævnte nordiske chefstatistikermøde i 1952. I Det statistiske Departement var der i dette år 522 ansatte. Det var forholdsvis færre end i Sverige og Norge, og der var store forskelle i sammensætningen. Der var i Danmark betydeligt færre akademikere end i de andre lande, men til gengæld et stort antal studenter - ca. 150 - der arbejdede ca. to tredjedele af normal arbejdstid.

Særlig arbejdstid

Hvad der ikke blev nævnt på dette nordiske møde var, at akademikerne - der var de facto arbejdsledere for i gennemsnit 15-20 studenter og kontormedarbejdere - også havde en særlig arbejdstid, idet de ved en såkaldt *formiddagsdispensation* havde tilladelse til at møde senere end kontorpersonalet mod forlængelse af arbejdstiden sidst på dagen samt ved hjemmearbejde. På denne måde kunne akademikerne have fast bibeskæftigelse om formiddagen. Denne formiddagsdispensation var almindeligt gældende i den danske centraladministration. Den gav akademikerne alsidig uddannelse og gennem en udvidet kontaktflade gode alternative beskæftigelsesmuligheder. Ordningen var dog næppe det bedste grundlag for at skabe fasthed i en organisation, hvor netop akademikerne både fagligt og ledelsesmæssigt skulle udgøre den professionelle kerne. Studenterne arbejdede også om eftermiddagen, normalt med 27 arbejdstimer pr. uge. Den store medarbejderskare var således først fuldtallig efter frokost.

... og almindelig

Kun for kontorpersonalet gjaldt der normal arbejdstid. Den var i disse år identisk med arbejdstiden i den øvrige centraladministration.

Traditionens lov

Disse personalemæssige og organisatoriske forhold havde udviklet sig gennem lang tid, og var vel ikke mindst præget af, at kravene til administrativ effektivitet næppe havde været sat i højsædet under Anden Verdenskrig og i årene lige derefter. En betragtning, der i efterkrigsårene kunne høres anført specielt i relation til statens studenteransættelser, var, at når studiestøttemulighederne var begrænsede, forekom det ikke unaturligt, at statens institutioner beskæftigede studenter i rigeligt omfang og på arbejds-mæssigt lempelige vilkår.

En ny kost

Behovet for en organisatorisk og personalemæssig stramning var som nævnt markeret i forbindelse med chefskiftet. Den nye chef, C. Ulrich Mortensen var kendt for stor forvaltnings- og lovgivningsmæssig ekspertise og for at stille store krav til medarbejderne, men havde ingen særlig erfaring i statistikproduktion.

Nyt princip

Ansættelsen af udefra kommende institutionschefer var dengang ikke så almindeligt som nu. For de medarbejdere, der havde holdt stand i Departementets "non-florissante" periode i årene forud, var det næppe nogen opmuntring, at stillingen ikke - som ved tidligere chefsansættelser fra

og med 1895 - kunne besættes med en person med statistikfaglig baggrund.

Strømmen var vendt

Det var imidlertid ikke noget tilfælde, at forholdene havde udviklet sig således. Hvor Det statistiske Departement som nævnt tidligere havde førstevalg blandt akademikere med statistisk-økonomisk uddannelse, var efterspørgslen efter sådan arbejdskraft nu helt anderledes stor. Cand. polit.'er og -oconer blev efterspurgt over en bred front, såvel nationalt som internationalt. Fx var det nyoprettede Økonomiministerium og Udenrigsministeriet attraktive ansættelsessteder for nye kandidater, og mange af dem, der havde trådt deres børnesko i Departementet, var nu havnet andre steder i slutstillinger som ministre, nationalbankdirektører, direktører i erhvervsvirksomheder, departements- og institutionschefer eller i fremtrædende stillinger i internationale organisationer.

Ændringer

Den nye ledelse iværksatte en række personalepolitiske foranstaltninger, herunder

- Kraftig begrænsning i antallet af deltidsbeskæftigede studerende. Som "massearbejdskraft" blev de efterhånden afløst af deltidsbeskæftiget kontorpersonale, idet mange af de gifte kvinder, der nu holdt deres indtog på arbejdsmarkedet, fandt sådan beskæftigelse attraktiv
- Antallet af akademiske medarbejdere forøgedes i langsomt tempo indtil 1960, men faldt i øvrigt igen senere, idet normeringen ikke kunne udfyldes
- De akademiske medarbejdere fik deres ansvar som mellemledere forholdt
- Frokost- og andre pauser blev begrænset og kontrolleret.

Systematiseret organisation

Endelig blev organisationsplanen omlagt i årene 1956-1958. Kontorindelingen blev ændret, idet fagligt og produktionsmæssigt beslægtede opgaver blev sammenført med større konsekvens end hidtil.

3.4 Statistiske behov og muligheder

Alt i alt var betingelserne for, at statistikken kunne følge med i samfundets mange nye krav, således ikke de bedste. Den statistiske udvikling fra 1950 til 1965 havde da heller ikke det tempo, som den fik senere, da forudsætningerne havde ændret sig.

Bedre bearbejdning

Allerede som følge af manglende lovgrundlag måtte statistiske forbedringer i perioden navnlig være rettet mod bearbejdning og publicering af statistiske oplysninger, som allerede var til rådighed. Mulighederne for at tage højde for den accelererende samfundsudvikling var derfor ikke optimale.

Samfundets dynamik

Med hensyn til det statistiske indhold var det et hovedproblem, at selv om der på adskillige områder fandtes statistiske oplysninger, hidrørte mange af dem fra tællinger, der kun blev gennemført med store mellemrum, og som krævede lang bearbejdningsstid. Det var derfor vanskeligt i statistikkerne at følge de væsentligste udviklingstendenser i samfundet tilstrækkeligt tæt.

De store årgange voksede op

På befolkningsområdet skete der i disse år en række grundlæggende ændringer: De store fødselsårgange fra efterkrigsårene - den største var fra 1946 - voksede op igennem uddannelsessystemet og ind på arbejdsmarkedet. I takt med de institutionelle og andre problemer dette afstedkom, opstod nye institutioner, der synliggjorde de øgede statistikbehov på disse områder. Under Arbejdsministeriet oprettedes *Arbejdsmarkedskommis-sionen*, der livligt efterspurgte alle former for arbejdsmarkedstatistik. I Undervisningsministeriet oprettedes et embede som økonomisk-statistisk konsulent, der iværksatte ny detaljeret uddannelsesstatistik af banebrydende karakter. En fra et overordnet synspunkt mindre ønskelig side af denne sag var, at man herved brød med det statistiske centraliseringsprincip, som efter 1895-loven også omfattede uddannelsesområdet.

De gifte kvinder gik ud

De gifte kvinders deltagelse i den erhvervsmæssige beskæftigelse begyndte at tage fart i disse år. Tendensen til ansættelse på funktionærbasis var også stigende. Den første plan om statistisk belysning heraf måtte som nævnt ovenfor skrinlægges. Men alt i alt underbyggede disse udviklingstendenser stærkt behovet for ny arbejdsmarkedstatistik.

Landmændene vandrede ind

Afvandringen fra landbruget i forbindelse med dette erhvervs stigende mekanisering var i disse år overordentlig livlig, og den gav anledning til stigende folketal i byerne, eller, med et teknisk udtryk, øget urbanisering. Dette medførte krav til lokal-, by-, egns- og landsplanlægning - under ét benævnt fysisk planlægning. Den lovgivning og de institutioner, der skulle tage vare herpå, skulle nødvendigvis bruge nye typer statistik, fx til belysning af bopæl/arbejdsstedstrafikken (pendling). Men de måtte, da Det statistiske Departement ikke var leveringsdygtig, ty til forskellige nødløsninger.

Forsøg med arbejdsstyrkestatistik

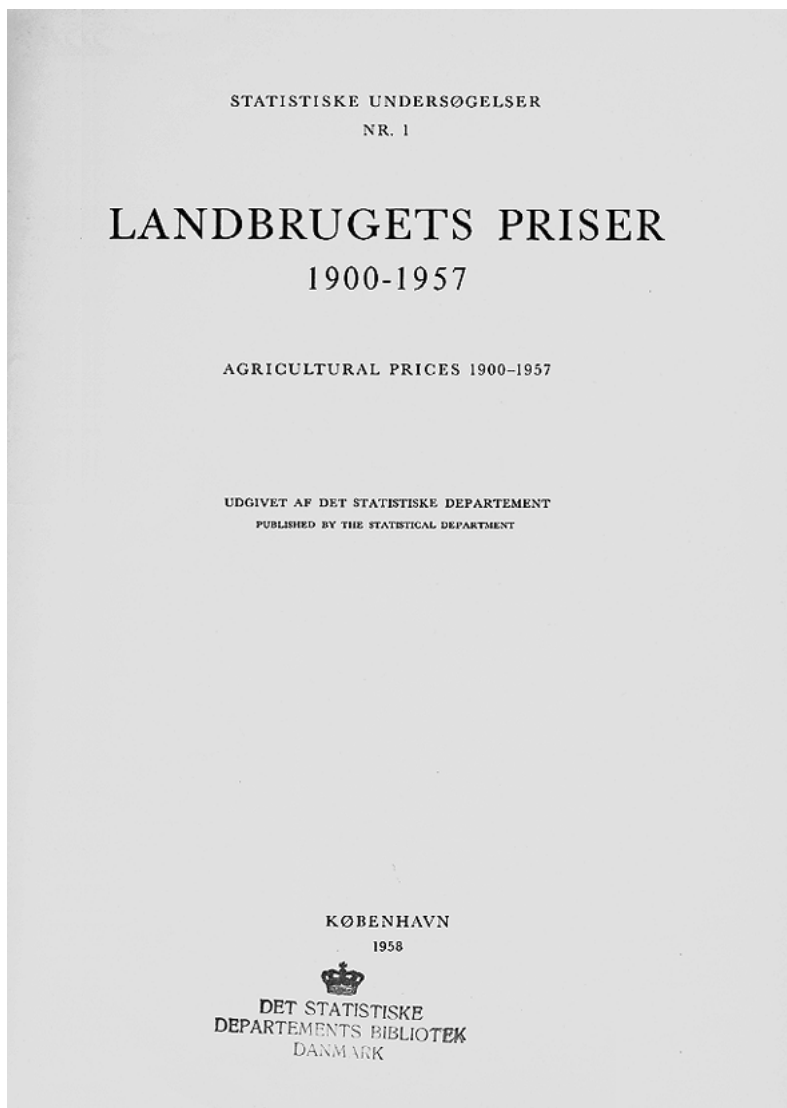
På baggrund af bl.a. disse samfundsmæssige forskydninger eksperimenterede Det statistiske Departement i 1952/53 og igen i 1956 med forskellige former for arbejdsstyrkestatistik til generel belysning af forholdene på arbejdsmarkedet, men disse forsøg førte som nævnt ikke på daværende tidspunkt til nogen løsning, som man kunne bygge videre på.

Ny publikationstype

I Det statistiske Departements sidste år var mulighederne for at skabe nye statistikker begrænsede bl.a. af utilstrækkeligt lovgrundlag.

Til gengæld blev der tid til at udarbejde lange statistiske serier på en række områder. Den første var om landbrugspriser, der udkom i en ny publikationsserie, Statistiske Undersøgelser.

Denne publikation blev fulgt op af en række andre, bl.a. vedrørende demografiske forhold. Ligeledes som et udtryk for ønsket om at give tallene tidsmæssigt perspektiv udsendtes i 1958 som et tillæg til Statistiske Efterretninger den første tiårs-oversigt, der senere blev relanceret i forbedret udgave som selvstændig publikation.



Den statistiske dækning

Mange af de nævnte fænomener blev belyst gennem de folke- og bolig-tællinger, som blev afholdt med fem års mellemrum og i særlig grundig form i 1950 og 1960. Problemet var blot, at disse tællinger ikke var særligt egnede til aktuel belysning af et samfund i hastig udvikling. Hvor grundig og pålidelig information disse tællinger end gav, var det i disse år et afgørende problem, at der var år imellem de blev afholdt, og at det store bearbejdningsarbejde varede flere år.

SFI's surveys	Inden for det personstatistiske område i bred forstand udarbejdede det i 1958 oprettede <i>Socialforskningsinstitut</i> (SFI) analyser, der som grundlag ofte havde statistiske opgørelser. De blev udført af SFI selv, hovedsagelig på basis af interviews af repræsentative udsnit af personer. Selv om formålet med disse surveys var forskningsmæssigt, havde dette som væsentlig bivirkning en forbedret statistisk dækning, men også her var der tale om engangsundersøgelser, ikke om den regelmæssige, tilbagevendende belysning af bestemte emner, som er et særkende for de fleste statistiske opgørelser.
Erhvervene	I erhvervslivet var udviklingen fra 1950 til 1965 karakteriseret af en relativ vægtforskydning fra landbrug og industri i retning mod bygge-, handels- og serviceerhverv.
Landbrug	For landbruget fandtes der fyldig statistik, baseret på årlige totaltællinger, med supplerende løbende opgørelser, baseret på udsnit.
Industri	For den egentlige fabriksindustri ¹⁰ var der ligeledes en god statistisk dækning, men vareproduktionstallene var langt mindre aktuelle end varetallene for udenrigshandelen. Industristatistikken blev i begyndelsen af 1960'erne omlagt, således at indsamlede oplysninger mere end hidtil tog udgangspunkt i regnskabsmæssige oplysninger. Hensigten var at lette indberetningsbyrden, men omlægningen gav i en overgangsperiode betydelige ulemper i form af kontinuitetsbrud.
De andre erhverv	På de andre erhvervsområder (udenrigsskibsfart, detailomsætning) var der løbende opgørelser, som ikke var af udpræget erhvervsstatistisk karakter. De øvrige handels-, håndværks-, transport- og servicefag var derimod i realiteten kun statistisk dækket af erhvervstællingerne.

Nye muligheder og tendenser

Foruden manglende lovhjemmel var manglerne på erhvervsområderne betinget af, at der på disse områder savnedes registermæssigt grundlag for udvælgelse og opregning af repræsentative udsnit, hvilket var forudsætningen for, at man på erhvervsområder med mange små virksomheder kunne holde ressourceforbruget og indberetningsbyrden nede på et overskueligt niveau.

Statistisk adressefortegnelse	Det var baggrunden for, at det i 1956 blev besluttet, at der skulle oprettes et <i>Firmaregister til statistisk brug</i> , senere kaldet <i>Statistisk Adressefortegnelse</i> . Dette var den første forløber for <i>Det centrale Erhvervsregister</i> , der i 1975 blev oprettet i Danmarks Statistiks regi. Det skulle opbygges på basis af Erhvervstællingen i 1958 - der blev den sidste af slagsen - og
-------------------------------	--

¹⁰ Fabrikker med mindst seks arbejdere, som var underkastet Fabrikstilynet.

ajourføres efter de forhåndenværende muligheder i adressebøger og lignende.¹¹

Ny statistik

Med udgangspunkt i udsnit, dannet på grundlag af dette register, kunne der først i 1960'erne opbygges eller renoveres nogle statistikker vedrørende erhvervsforhold udenfor de to hovederhverv. Den vigtigste nydannelse var en byggebeskæftigelsesstatistik.

Økonomisk statistik

Den generelle økonomiske statistik var gennemgående mere udviklet end de øvrige områder. Den offentlige økonomi var naturligvis belyst gennem kommune- og statsregnskaber. Den meget detaljerede statistik for finanssektoren hvilede dengang som nu i høj grad på pengeinstitutternes og forsikringserhvervets detaljerede indberetninger til Danmarks Nationalbank og til tilsynsmyndighederne. Betalingsbalancen blev - utvivlsomt under indtryk af valutaproblemets vækst - fra og med 1952 opgjort kvartalsvis.

Nationalregnskaberne

Nationalregnskaberne videreudvikledes i hele perioden med udgangspunkt i det under krigen udviklede system. Datagrundlaget var den øvrige statistik om økonomi og erhverv samt andre relevante kilder, men det var og forblev i denne periode en vanskelighed, at der ikke var adækvat statistisk belysning af alle erhverv. Behovet for nationalregnskabstal blev til stadighed øget både til formål i forbindelse med de stigende bestræbelser på at udvikle det internationale samarbejde og til nationale analyseformål.

Det økonomiske Råd og indkomspolitikken

Sådanne formåls betydning blev yderligere understreget, da *Det økonomiske Råd* blev oprettet i 1962. Den indkomspolitik, der bl.a. af rådet blev lanceret i disse år, forudsatte en udbygget løn- og regnskabsstatistik, som ikke fandtes, fordi der ikke var lovmæssigt grundlag herfor.

Inflation og lønregulering

Store prisstigninger i denne periode gjorde pristallene til særligt interessante statistiske indikatorer. Men *detailpristallet* var også basis for dyrtidsregulering af lønningerne. Detailpristallet var blevet beregnet siden 1914, nærmest som et indeks for samlede leveomkostninger, idet ikke alene indirekte, men også direkte skatter indgik i beregningerne. Dette medførte, at skattestigninger kom til at bevirke pristalsstigninger, der igen gav lønstigninger. Når en større og større del af samfundets goder blev finansieret via skatter, og når et vigtigt økonomisk-politisk virkemiddel var finanspolitiske foranstaltninger, fik pristalsreguleringen af lønninger derved utilsigtede bivirkninger. Det førte til, at det i 1963 ved lov blev besluttet, at der til lønregulering fremtidigt skulle anvendes et særligt *reguleringspristal*, som ikke indeholdt direkte skatter, og som i det mulige omfang blev rensset for indirekte skatter.

¹¹ Der blev etableret et særligt samarbejde med Kraks Vejviser, hvis manuskripter - hvoraf ændringer kunne aflæses - blev stillet til rådighed for Det statistiske Departement.

Departementschef
Einar Cohn ved
mikrofonen



Departementschef Cohn var som departementschef mere udadvendt end sædvanlig for embedsmænd i den tid. Han forsvarede således ivrigt og bramfrit Departementet mod kritik i jubilæumsåret 1950. Når pristallet var kommet, kommenterede han i Statsradiofoniens Aktuelt Kvarter prisudviklingen, herunder dens samfundsøkonomiske implikationer. Dette var efter nogle af hans medarbejders mening at gå videre end hensigtsmæssigt, når Det statistiske Departements ubetingede neutralitet ikke måtte kunne anfægtes. (Det kgl. Bibliotek).

Offentlig opmærksomhed

Funktionen i forbindelse med lønregulering gav pristallene større opmærksomhed i offentligheden end sædvanligt for statistiske opgørelser. Beregningerne blev fra 1948 fulgt af et særligt, rådgivende pristalsnavn. De forhøjelser af pengelønnen, som pristalsportionerne medførte to gange om året, oplevedes som kontante, reelle lønforhøjelser. Det var de på sin vis også, eftersom de bagvedliggende prisforhøjelser da allerede var sket. Hertil kom, at de skatteforhøjelser, som lønstigningerne udløste før kildeskattens indførelse, indtraf med betydelig forsinkelse, og derfor var uden direkte, gennemskuelig forbindelse med pengelønsstigningen.

Interesse og kritik

Det var på denne baggrund ikke mærkeligt, at også selve beregningsteknikken for pristallet efterhånden fik stærk offentlig interesse. En diskussion i pristalsnævnet om, hvorvidt det var betimeligt at ændre pristalsvægte i en overenskomstperiode, blev genstand for stærk omtale og endte i en debat i Folketinget. Denne gav et bidrag til en afklaring af Det statistiske Departements selvstændighed, og var derfor særdeles nyttig for den lovreform, der på det tidspunkt allerede var sat i gang, jf. kapitel 4.

3.5 Teknikkens fremdrift

Det statistiske produktionsmiddel, som næst efter menneskelig arbejdskraft efterhånden var blevet det vigtigste, var, hvad man oprindeligt i Det statistiske Departement kaldte *de elektriske maskiner*.

Edb-teknikken

Som nærmere beskrevet i bind 2 fik disse maskiner større og større betydning for produktionsprocesserne, men de fik også snart konkurrence af den nye, meget kraftfulde - og vanskelige - edb-teknik.

En vejgaffel

Da staten oprettede sin egen edb-central, *I/S Statens og Kommunernes Datacentral af 1959*, kom Det statistiske Departement til at stå ved en skillevej: Skulle man vælge at fortsætte den evolutionære udvikling, baseret på små hulkortanlæg, eller skulle man melde sig som en af mange brugere af den nye, store, centrale datamaskine, som tilsyneladende havde kapacitet nok til at dække alle statens, ja alle offentlige opgaver?

Den evolutionære løsning

Det statistiske Departement valgte den første løsning. Hulkortmaskinernes muligheder blev efterhånden forbedret af elektronikkens indtog også på dette område, men svækket af, at mange af Danmarks Statistiks veluddannede hulkortoperatører fik beskæftigelse ved mere avancerede systemer andre steder. I mange andre lande gjorde de for statistikproduktionen ansvarlige det modsatte valg. I nogle tilfælde blev hele den offentlige datafunktion overladt til de statistiske centralbureauer.

Muligheder og hovedbrud

Der er gode argumenter for, at en tidlig overgang til edb ville have givet en gunstig udvikling for statistikken. Hvilket valg, der var bedst i den faktisk foreliggende situation, hvor den administrative edb-behandling blev opbygget separat og fra grunden, var der - og er der endnu i dag - delte meninger om. Det sikre er, at elektronikken har givet uanede udviklingsmuligheder for både administration og statistik, men også problemer og hovedbrud af mange slags.

3.6 Bearbejdning og formidling

I perioden fra 1950 til 1965 skete der en række ændringer omkring de statistiske oplysningers bearbejdning og publiceringsform. De var udtryk for den tilpasning af statistikken, der kunne gennemføres på grundlag af de typer af primæroplysninger, der allerede fandtes.

Mere om boliger, erhverv, geografi

Som et af de mere fremtrædende eksempler kan nævnes, at folke- og bolig-tællingerne blev udbygget inden for de bestående rammer, bl.a. i retning af en bredere belysning af boligforhold samt af befolkningens erhvervsforhold og erhvervsgeografi. Endvidere introduceredes ved erhvervstællingen 1958 til markeds-mæssige formål opgørelser med fordeling på *handelsområder og -distrikter*.

Flere tal, mindre tekst	I publikationerne optoges generelt fra 1955 flere talmæssige oplysninger, men mindre tekst, fortrinsvis med elementært dokumentationsstof.
Tidsrækker med forskellig længde	<p>Samtidig forsøgte man at forbedre statistikkens anvendelighed til tidsmæssige sammenligninger bl.a. på to områder:</p> <ul style="list-style-type: none"> – der blev påbegyndt opstilling og publicering af lange statistiske serier til gavn bl.a. for den historiske anvendelse¹², jf. side 64 – de sammenfattende konjunkturoversigter blev udbygget og forbedret. Desuden blev de årlige oversigter om den økonomiske udvikling (nytårsoversigterne) omlagt i mere anvendelsesorienteret retning.
Lettere publikationer	I selve publikationerne var tendensen at gå fra de "tunge" tabelværker mod mindre, hurtigt producerede publikationer. Man forlod desuden det nedarvede identifikationssystem, baseret på opdeling i "rækker og serier". Endelig ændredes typografien fra håndsætning til maskinsætning eller endog rotaprint på basis af maskinlister. Gevinsten herved var mere økonomisk end æstetisk.
Særlige opgaver	Departementets opgaver omfattede også opgørelser, analyser og specielle bearbejdnings, der ikke primært var beregnet til offentliggørelse. Det var særlig til centraladministrationen, at sådanne udredninger blev foretaget. Man imødekom dog også i vid udstrækning andres behov. Denne meget værdsatte service blev for større opgavers vedkommende efterhånden noget neddrolet og senere for større opgavers vedkommende afløst af 1966-lovens ordning med betalt service.
Statistisk/økonomiske konsulenter	Betjeningen af centraladministrationen ændrede i øvrigt karakter i disse år. Med statistisk/økonomiske konsulenter og flere økonomer i det hele taget kunne departementerne i stigende grad foretage analyserne selv. Det mindskede ikke behovet for Det statistiske Departements primærstatistiske produkter, tværtimod, men bidrog formentligt til at gøre dem mindre synlige.

¹² Oversigt over disse i bind 2.

4. Danmarks Statistik 1966-1970

I midten af 1960'erne var det strategiske problem i Det statistiske Departement det manglende lovgrundlag. Det knappe budget og den omstændighed, at mange andre institutioner nu efterspurgte dygtige universitetsøkonomer, spillede dog også ind.

Dynamik på retur?

Disse faktorer bidrog til, at institutionens dynamik syntes aftaget, og det må nok konstateres, at Det statistiske Departements anseelse på dette tidspunkt ikke var, hvad den havde været.

Flere årsager

Hertil kom som nævnt, at der på pristalsområdet var opstået problemer i relation til Departementets selvstændige stilling i spørgsmål, der kunne have politiske implikationer. Endvidere havde det nyetablerede økonomiske råd (vismændene) markeret kvalificeret behov for bedre indkomststatistik, og endelig stod et chefskifte for døren, da departementschef C. Ulrich Mortensen havde besluttet at trække sig tilbage. Der var således flere grunde til, at den statistiske reform, som længe havde været på dagsordenen, nu fik ekstra aktualitet.



Ivar Nørgaard (f. 1922)



Kjeld Bjerke (1904-1980)

Ivar Nørgaard og Kjeld Bjerke havde henholdsvis den øverste og den faglige ledelse af Det statistiske Departement i overgangsperioden 1965-66. Ivar Nørgaard overtog som økonomiminister fra 1965 det politiske ansvar for statistikken med dens mange uskrevne regler. Hans initiativ til lovreformen i 1965 fik ekstra power, da Viggo Kampmann blev sat på sagen. Kjeld Bjerke afløste den 1. januar 1944 Viggo Kampmann som leder af nationalregnskabsarbejdet i Det statistiske Departement. Som konstitueret chef 1965-66 satte han sig i spidsen for en række initiativer til forberedelse af de nye tider i statistikken. (Polfoto, Det Kgl. Bibliotek).

4.1 Ny lov besluttet

I september 1965 besluttede økonomiminister Ivar Nørgaard, der var blevet udnævnt den 24. august samme år, sig da også til at tage et lovinitiativ. Han anmodede det nydannede Administrationsråd om at komme med forslag vedrørende "den fremtidige ordning af de statistiske institutioner". Til at behandle disse spørgsmål (eller en del af dem) nedsatte rådet et udvalg, der fik til opgave at udarbejde lovudkast om Det statistiske Departements beføjelser, forpligtelser og placering i statens organisationsystem.

Kompetent formand	Administrationsrådets formand, tidligere finansminister, statsminister og statistiker Viggo Kampmann tog selv formandskabet i statistikudvalget.
Snævert udvalg	Administrationsrådet besluttede sig i øvrigt til, at udvalget skulle være forholdsvis snævert. Det kom foruden af formanden til at bestå af kontorcheferne Kjeld Bjerke og Aage la Cour (Det statistiske Departement), direktør Henning Friis, ofte ledsaget af forskningsleder Erling Jørgensen (Socialforskningsinstituttet), departementschef Kurt Hansen (Det økonomiske Sekretariat), kontorchef Axel Holm (Københavns Statistiske Kontor) samt konsulent i databehandlingsspørgsmål, Helge Rasmussen. Til sekretærer blev udpeget kontorchef Olaf Johansen og sekretær Jens Kampmann, Administrationsrådet samt fuldmægtig Edvard Pedersen, Det statistiske Departement.
Hurtigt arbejde - og færdigt!	Udvalgets indsats skulle vise sig at blive epokegørende. Det udarbejdede på få måneder et lovudkast, som efter justeringer i Administrationsrådet, af økonomiministeren og i folketingsudvalget kunne vedtages enstemmigt af Folketinget allerede ni måneder efter udvalgets nedsættelse. Alligevel bar loven ikke præg af at være en hastværkslov. I udlandet er den ofte blevet anset for at være forbilledlig.
Debat i Folketinget	Inden udvalgsarbejdet var kommet rigtigt i gang, var spørgsmålet om beregningsgrundlaget for det lønregulerende detailpristal blevet et politisk anliggende. Anledningen var som nævnt, at økonomiministeren havde forholdt sig til en uoverensstemmelse mellem medlemmer af det rådgivende pristalsnævn og Det statistiske Departement. Der var forskellig opfattelse af, om det var betimeligt at skifte pristalsvægte midt i en overenskomstperiode. Ministeren blev kritiseret for at gå ind i sagen - og blev stillet til regnskab ved en forespørgselsdebat i Folketinget den 2. november 1965.
Selvstændigheden	Betydningen af Det statistiske Departements selvstændige stilling blev under debatten understreget fra næsten alle sider. Ministeren udtalte: "Der er en meget fast og efter min mening værdifuld tradition for, at departementet indtager en langt mere selvstændig stilling end den, der tilkommer andre departementer".

Men ministeren tilføjede:

"Det kan måske være vanskeligt præcis at beskrive denne selvstændigheds rækkevidde".

Nævn eller råd?	Et medlem gjorde på baggrund af den udbredte enighed om Det statistiske Departements selvstændighed gældende, at der som en konsekvens af den "ret enestående stilling", burde oprettes et nævn eller råd til at stå i spidsen. I modsat fald ville "departementschefen... få en magtfuldkommenhed som ingen minister..." ¹ .
Enigt resultat	Efter en langvarig debat blev en dagsorden, der understregede Det statistiske Departements selvstændighed i forhold til pristalsberegningerne, enstemmigt vedtaget.
Hovedprincipper	Inden udvalgsarbejdet om statistikkens fremtid for alvor var gået i gang, tegnede der sig således på baggrund af folketingsdebatten konturerne af nogle hovedprincipper for den fremtidige ordning.

4.2 Udvalgsarbejdet

Selv om der ikke på noget tidspunkt havde været udarbejdet en samlet redegørelse om de statistiske forhold, var hovedpræmisserne for, hvordan den nye lovgivning burde indrettes, efterhånden blevet klarlagt, bl.a. gennem de tidligere forgæves lovgivningsforsøg og ved den nævnte debat i Folketinget.

Lige på	Det nedsatte udvalg indsamlede hurtigt en række oplysninger, men afstod fra, som udvalg ellers har for vane, at udarbejde en samlet udredning af problemerne i form af en betænkning. Man gik direkte til sagens kerne: Udarbejdelse af et lovforslag med bemærkninger. På baggrund af den omfattende sagkundskab, der var samlet i udvalget, og ikke mindst på grund af Viggo Kampmanns autoritet, nåede man forbløffende hurtigt et resultat, der viste sig holdbart. Processen er beskrevet indgående, men ud fra forskellige opfattelser af et af Det statistiske Departements udvalgsmedlemmer, daværende kontorchef Aage La Cour ² og i et speciale, udarbejdet af Bent Christensen, der i marts 1978 var statskundskabsstuderende hos et medlem af Administrationsrådet, professor, dr.jur. Poul Meyer ³ , der som nævnt allerede i 1961 havde vist interesse for den danske statistiks organisation.
---------	--

¹ Niels Westerby, *Folketingstidende 1965/66*, sp. 785-786.

² la Cour, Aage. Danmarks Statistik. *Statistisk Tidsskrift*. Stockholm, 1972 og la Cour, Aage. Bemærkninger omkring Danmarks Statistiks oprettelse i 1966. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1981. 62, 1.

³ Christensen, Bent. *Sagen om Danmarks Statistik 1965-66 og dens konsekvenser: En forvaltningssteoretisk analyse af en administrativ sag*. Århus : Institut for Statskundskab, Århus Universitet, 1978. Stencil. Upubliceret speciale.

Folketinget
enigt

Efter justeringer under den senere behandling af Administrationsrådet og Økonomiministeriet/Det statistiske Departement kunne lovforslaget forelægges Folketinget. Under Folketingets behandling gennemførtes endnu nogle korrektioner. Desuden blev vigtigheden af, at statistikken er uafhængig, dækkende og aktuel fremhævet fra flere sider. Det samme gjorde ønsket om mindst mulig belastning af indberetterne af statistiske grundoplysninger. Ledsaget af disse gode ønsker blev loven enstemmigt vedtaget i juni 1966 til ikrafttræden 1. juli samme år.



Viggo Kampmann (1910-1976)



Aage la Cour (f. 1917)

Lov om Danmarks Statistik anses for at have været fremsynet, hvilket det udvalg under Administrationsrådet, der forberedte loven, har hovedæren for. To personer havde særlig betydning for det gode resultat: Viggo Kampmann og Aage la Cour. Viggo Kampmann havde 3x10 års erfaring som henholdsvis statistiker, økonomisk analytiker og fremtrædende politiker. Aage la Cour havde den vilje og evne til at fremskaffe oplysninger, til at orientere bredt og til at støtte sagen på alle de måder, som er nødvendig, hvis visioner skal blive til virkelighed. Aage la Cour blev senere generaldirektør for EF's statistiske kontor (1977-82). (Det kgl. Bibliotek).

4.3 Lovens indhold

Loven indeholdt stillingtagen til og løsninger på de fleste af den gamle ordnings problemer. Princippet om "statistisk fortrolighed" blev fastholdt som en vigtig forudsætning, men blev ved denne lejlighed ikke direkte lovfæstet. Spørgsmålet om institutionens relationer til den øvrige centraladministration blev heller ikke fuldt afklaret. Navnet blev ændret, da det efter moderne opfattelse er et departements typiske arbejdsopgave at være ministerens bagland, hvilken den statistiske institution jo netop ikke skulle være.

Nye navne	Det nye navn endte med at blive <i>Danmarks Statistik</i> og chefens titel <i>rigsstatistiker</i> . Man forventede, at disse nye ikke alt for mundrette betegnelser, bedre end de gamle navne, signalerede institutionens opgaver og placering. Et alternativt navn "Det statistiske Centralinstitut" - med generaldirektør som cheftitel - blev overvejet i udvalget, men havde kun ringe appel og blev forkastet.
Den, der tæller	<i>Hovedbestemmelsen</i> i loven (§1, stk. 1, nr. 1) er, at Danmarks Statistik skal indsamle, bearbejde og offentliggøre statistiske oplysninger om samfundsforhold. Dette var en videreførelse i generel form af den specificerede opgavebeskrivelse i den gamle lov. Efter ordlyden kunne det fortolkes som en begrænsning i forhold til 1954-lovforslaget, der som nævnt talte om "samfundsforholdene i videste forstand", men det har næppe været hensigten.
Supplerende opgaver	Udover hovedopgaven skal eller kan Danmarks Statistik i henhold til §1, stk. 1, beskæftige sig med: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="344 675 756 702">– servicevirksomhed (mod betaling) <li data-bbox="344 712 1129 770">– medvirken ved opbygning og udnyttelse af centrale registre til statistiske formål (som viste sig at være en fremsynet bestemmelse) <li data-bbox="344 781 701 807">– bistand til kommissioner mv. <li data-bbox="344 818 627 844">– analyser og prognoser <li data-bbox="344 855 663 883">– internationalt samarbejde
Større horisont	De fleste af disse opgavetyper var i forvejen kendte i større eller mindre omfang, men deres optagelse i formålsparagraffen gjorde det klart, at der var tale om en væsentlig udvidelse af institutionens horisont.
Centralisering og koordinering	Den nye lov blev med indledningsordene: "Som central myndighed oprettes..." præsenteret som en centralisering af statistikken. Baggrunden var nok, at der enkelte steder havde vist sig tendenser til decentralisering. Men faktisk var de tidligere centraliserings-/koordinationsbestemmelser, som Finansministeriet med Finansudvalget i ryggen udsendte, mere specifikke end de nye bestemmelser ⁴ .
Selvstændig med egen ledelse	I §2 fastslås, at Danmarks Statistik er en <i>selvstændig institution</i> og ledes af en <i>styrelse</i> . Styrelsens kompetence er ret detaljeret bestemt. Det klargøres også, hvilke sager der hører under ministeren, og at disse skal forelægges denne direkte af rigsstatistikeren. Det blev overvejet, men opgivet, at gøre ministeren til klageinstans i forhold til Styrelsen.
Fjernet uklarhed	Det kompetencemæssigt set uklare rum, der tidligere havde været mellem ministeren og departementschefen, var således blevet dækket ved indførelse af et kollektivt ledelsesorgan.

⁴ Finansministeriets skrivelse til samtlige ministerier af 19. juni 1941 (8.5032 6/41) indeholder en præcisering af de da gældende retningslinier.

Styrelsens kompetence	Det skulle være den nye styrelse, der fastlagde §1, stk. 1-opgaverne, bl.a. i forbindelse med fastlæggelsen af den årlige arbejdsplan.
Særskilt finansiering	Desuden blev det i §1, stk. 2 bestemt, at økonomiministeren kunne beordre udarbejdelse af statistik til brug for administration og lovgivning. Det fremgår af forarbejderne, at der i så fald skulle være særskilt finansiering, idet der i modsat fald ville være tale om et indgreb i Styrelsens dispositionsfrihed. Bestemmelsen kan opfattes som en sikkerhedsventil, men den kan også tillægges en videre betydning, nemlig at regeringen til syvende og sidst skal have den fulde ret til at bestemme, hvilken statistik der skal udarbejdes, jf. Poul Meyers i kapitel 3 refererede synspunkt, der går igen i Bent Christensens speciale.
Ingen praksis	Der findes nok eksempler på, at en regering har ønsket en bestemt statistik gennemført og har skaffet speciel finansiering af den, men nogen direkte henvisning til §1, stk. 2 er næppe forekommet, og der er således ikke gennem praksis etableret en nærmere fortolkning.
Minister-veto	Ministeren kan fastsætte begrænsninger med hensyn til indsamling af statistiske oplysninger, der <i>ikke</i> var hjemmel til før lovens ikrafttræden. Denne bestemmelse har ikke været taget i anvendelse.
Styrelsens sammensætning	Styrelsens formand er rigsstatistikerens. De øvrige medlemmer, der skal have indsigt i samfundsforhold, herunder erhvervs- og arbejdsforhold, udpeges af økonomiministeren for en 4-årig periode, men de repræsentanter ikke denne eller andre. Deres mission er som samfundets repræsentanter at tage stilling til overordnede statistiske spørgsmål.
Forstærket hjemmel	Grundlaget for at tilpligte specielt erhvervsvirksomheder at afgive statistiske grundoplysninger blev ved loven samlet, systematiseret og udvidet. Som nævnt blev kompetencen til at iværksætte disse bestemmelser placeret hos Styrelsen, hvor den tidligere var hos forskellige ministre.
Regnskabsstatistik og erhvervsstatistik	Den væsentligste nydannelse var, at der blev givet hjemmel til at etablere regnskabsstatistik for private erhvervsdrivende og anden indkomststatistik - hvilket Folketinget af hensyn for indkomstpolicen lagde megen vægt på ⁵ . Endvidere banedes vejen for at udbrede erhvervsstatistikken til andre end hovederhvervene, idet bestemmelserne i modsætning til tidligere kun i begrænset omfang blev afgrænset til bestemte erhvervsområder.
Statistisk fortrolighed	Som nævnt var et af de principielle forhold, som loven ikke tog direkte stilling til, spørgsmålet om <i>statistisk fortrolighed</i> , jf. kapitel 1. Spørgsmålet blev dog rejst i Folketinget, men efter at Det statistiske Departement i et notat havde redegjort for den eksisterende praksis, afstod tinget fra ved denne lejlighed at indføre udtrykkelige bestemmelser herom i loven. Det

⁵ Dette var økonomiminister Ivar Nørgaards opfattelse ifølge la Cour, Aage. *Danmarks officielle statistik 1950-1987*. Udg. af Danmarks Statistik, 1987, s. 19.

fremgår imidlertid af behandlingen i udvalget, at det var en absolut betingelse, at den eksisterende, restriktive praksis skulle fortsætte⁶.

Relationer til centraladministrationen

Den statistiske institutions forhold til den øvrige centraladministration blev heller ikke nærmere lovfæstet. Det blev fastslået under behandlingen af lovforslaget, at der ikke skulle ske ændringer med hensyn til betjeningen af centraladministrationen. På den anden side indførtes der jo bestemmelser om service mod betaling, ligesom emnet har forbindelse med den omtalte bestemmelse i §1, stk. 2.

Særligt udvalg der ikke blev brugt

Det havde oprindeligt været tanken, at der skulle oprettes et særligt udvalg til formidling af samarbejdet mellem Danmarks Statistik og andre offentlige myndigheder. Som forslaget blev forelagt Folketinget skulle et sådant udvalg være obligatorisk, og dets mandat var i store træk beskrevet i lovforslagets §5. Ordningen blev imidlertid under behandlingen i Folketinget udpeget som en mulig risikofaktor for Danmarks Statistiks selvstændighed. Tinget ændrede bestemmelsen, så det blev op til økonomiministeren, om udvalget skulle nedsættes, og hvilke opgaver det i givet fald skulle have. Bestemmelsen er ikke blevet udnyttet.

Finansiel afhængighed

Det har været anført⁷, at ministerens stærke stilling med hensyn til bevilgningsspørgsmål svækker institutionens uafhængighed. Lovens forarbejder⁸ viser ikke, at noget sådant har været tilsigtet, men det kan naturligvis være et problem, at snævre budgetter kan lægge bånd på prioriteringsmulighederne, jf. senere omtale heraf i kapitel 8.

4.4 Lovens implementering

Loven trådte som nævnt i kraft pr. 1. juli 1966. Den første fungerende chef var kontorchef Kjeld Bjerke, som siden departementschef C. Ulrich Mortensen fratrådte i august 1965, havde været fungerende chef for Det statistiske Departement.

Styrelsens udpegning

De første skridt i lovens iværksættelse var at udpege den nye styrelse, der skulle tages med på råd om, hvem der skulle være rigsstatistikere.

Ikke Tordenskjolds soldater

Det blev afgørende ved sammensætningen af denne første styrelse, og dermed formentligt retningsgivende for de kommende, at økonomiministeren lagde vægt på, at styrelsesmedlemmernes samfundsmæssige indsigt skulle være alsidig, og på at de enkelte medlemmer ikke kom til at fremtræde som repræsentanter for bestemte interesser.

Procedure ved chefudpegning

⁶ Bilag til udvalgsbetænkning: Notat vedrørende spørgsmål, der tirsdag den 3. maj 1966 stilledes til økonomiministeren ved samrådet med Folketingets udvalg ang. forslag til lov om Danmarks Statistik, afsnit 1.

⁷ Bl.a. i ovennævnte speciale af Bent Christensen.

⁸ Nævnte bilag til udvalgsbetænkning, afsnit 2.

Det nye chefembede - rigsstatistikerens - skulle som nævnt besættes efter samråd mellem ministeren og Styrelsen. Da rigsstatistikerens pr. definition skulle være formand for Styrelsen, kom dennes første møde derfor til at finde sted uden formand, men med økonomiministeren for bordenden.

Den første
rigsstatistiker

Økonomiministeren indstillede herefter, at udenrigsråd N. V. Skak-Nielsen blev udpeget som institutionens nye chef med virkning fra 1. september 1966.

Nye krav til
gammel institution

Den nye chef overtog en gammel institution, som den nu havde udviklet sig gennem 116 år med gode såvel som mindre gode traditioner. Med de krav og forventninger, som den nye lov havde skabt, var der tale om en kæmpeopgave, som det nødvendigvis måtte tage tid at løse, og som det krævede tålmodighed at gennemføre.



N. V. Skak-Nielsen blev i 1966 udnævnt til Danmarks første rigsstatistiker og havde denne stilling indtil 1988. Da han tiltrådte, havde han en lang, diplomatisk karriere bag sig. Næste år var han klar med en udmelding i Dansk Statistisk Forening om den linie, der skulle følges:

*Der skulle sættes på registerstatistik og anden statistisk udbygning, men i et kontrolleret udviklingstempo og i udpræget samarbejdsånd.
(Nordfoto).*

N. V. Skak-Nielsen (f. 1922)

Effekter på forvaltning og udadvendte kontakter

Den nye lovs krav til institutionen var klare og uomtvistelige. Den skulle foruden at overtage alle de bestående opgaver fra Det statistiske Departement udbedre statistikens mangler og opdyrke en række nye arbejdsområder.

Ændret
arbejdsform

En af virkningerne var, at arbejdsformen i institutionen gennemgik væsentlige ændringer. Den interne administration, der tidligere havde været uformel og næsten papirløs, blev nu udvidet med nye funktioner. I overensstemmelse med lovens krav blev der hurtigt etableret omfattende og systematiske kontakter til brugerne og dataleverandørerne. Arbejdet hermed og i Styrelsen medførte, at der skulle arbejdes skriftligt i et vist omfang. Der var dog langt fra tale om nogen bureaukratisering.

Behovs-enquete	Et vigtigt instrument i brugerkontakten var en <i>behovsenquete</i> , som gav grundlag for en omhyggelig registrering af en række centrale brugeres statistiske behov. Disse blev behandlet i de enkelte fagkontorer til brug for Ledelsens bedømmelse af, i hvilket omfang og på hvilken måde disse behov skulle påvirke Danmarks Statistiks arbejdsplan.
Samordnings-enquete	Behovsenqueten var et naturligt udgangspunkt for den i loven krævede <i>samordningsenquete</i> , og blev derfor udført forud for denne. Formålet med samordningsenqueten var at lokalisere de statistiske områder, hvor der var behov for samordning af andre institutioners statistikker med Danmarks Statistiks aktiviteter, og/eller om der i overensstemmelse med lovens generelle hensigt skulle overføres opgaver til Danmarks Statistik. Det mest markante eksempel på noget sådant var uddannelsesområdet, hvor Undervisningsministeriet udarbejdede statistikken. Det blev efter forhandlinger herom aftalt at overføre væsentlige dele, herunder den personorienterede elevstatistik fra ministeriet til Danmarks Statistik, ledsaget af tilsvarende budgetoverførelse.
Rådgivende udvalg	Et væsentligt og mere permanent kontaktskabende tiltag var etableringen af de rådgivende udvalg, som Danmarks Statistiks styrelse kunne nedsætte. Disse udvalg var vigtige med hensyn til både koordinationsspørgsmål og for relationerne til brugere og dataleverandører. De blev bl.a. brugt til en dialog med repræsentanter for brugerne og dataleverandørerne, som var central for den afvejning mellem de modsatrettede interesser, som kunne forekomme, men som det var Danmarks Statistiks ansvar at foretage.
Udvalgenes opgaver	I 1970 var der allerede nedsat et betydeligt antal rådgivende udvalg, og deres antal steg yderligere, efterhånden som nye statistiske felter blev taget under behandling. Fra starten var der to udvalg, der var særligt vigtige - og særligt omfattende, idet de skulle behandle to brede felter, der var karakteriseret ved, at statistikken under den gamle ordning var utilstrækkelig. Det var <i>Indkomststatistikudvalget</i> og <i>Planlægningsstatistikudvalget</i> . Andre udvalgs opgaver var rettet mod bestemte statistiske områder, såsom landbrugsstatistik og industristatistik ⁹ .
Markedsrettede opgaver	Lovens bestemmelser om service mod betaling medførte arbejdsopgaver af helt ny karakter: Fremstilling, markedsføring og kontrahering af statistiske opgørelser, beregnet til brugernes specifikke anvendelse. Tidligere havde det været et problem, hvilke (gratis) serviceopgaver institutionen kunne og skulle påtage sig. Nu opstod to nye grænsedragningsspørgsmål: Hvor høj skal prisen være, og hvilke typer opgaver skal betales? Den organisation, der skulle tage sig af disse spørgsmål, blev dannet i 1969, og det var derfor i 1970'erne, at servicevirksomheden for alvor kom i gang.

⁹ Oversigt over udvalgene og deres sammensætning findes i de årlige arbejdsplaner.

Sanktionsbestemmelser	Et andet nyt arbejdsområde, der ikke synede af så meget, men som var interessant både forvaltningsmæssigt og for statistikkens forhold til omverdenen, var gennemførelsen af lovens sanktionsbestemmelser over for erhvervsdrivende, der tilsidesætter pligten til afgive oplysninger til statistiske formål.
Praksis	Det blev som udgangspunkt besluttet, at politiet og retsvæsenet først skulle inddrages, når alle andre muligheder for at fremskaffe oplysningerne var udtømt. Praksis blev, at henvendelse til politiet første skete efter udsendelse af almindelige rykkerskrivelser, evt. telefonisk henvendelse og til sidst skriftlig rykning i anbefalet brev. Denne omfattende og tidskrævende procedure bidrager til, at det for eksempel inden for landbrugsstatistikken kun er nødvendigt at bede politiet om bistand med hensyn til 1-2 promille af indberetterne. Af disse ender kun et lille antal "absolutte" nægttere i retten.
Appel i medierne	Disse få nægttere - hvis begrundelse for ikke at svare ofte er, at de ønsker deres indberetningsarbejde honoreret - har imidlertid appel i medierne, der sjældent omtaler det store flertal, som svarer rettidigt eller efter påmindelse.
Den anden side af sagen	Det vækker fra tid til anden opmærksomhed i medierne, at folk, som det udtrykkes, "bliver slæbt for retten" for så små forseelser, som man synes det er at nægte at svare på statistiske spørgeskemaer. Dette er imidlertid en nødvendig følge af en korrekt forvaltning af loven. Drog man ikke denne konsekvens, ville erhvervsdrivende, der svarer hurtigt og rigtigt på skemaerne, blive stillet ringere end de modvillige, der selv ville slippe for ulejligheden og samtidig forringe statistikken. En sådan mangel på reaktion ville næppe være i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper, og ville i øvrigt hurtigt få svarprocenten til at dale til det uacceptable.

Udvidelse og omorganisation

Om de økonomiske forhold anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at de nye tekniske og metodemæssige muligheder på længere sigt vil kunne give besparelser, men at statistikken på kort sigt har brug for forøgede midler. Hermed var der økonomisk basis for at udvide de personalemæssige rammer. Antallet af akademikere, der havde været oppe på 48 i 1960, var i 1966 faldet til 38. Det blev frem til 1. august 1969 udvidet med 20. Det samlede personaletal, udtrykt i årsværk, steg i samme periode fra 405 til ca. 525¹⁰.

Den første strejke

I begyndelsen af 1960'erne begyndte det at blive almindeligt med overenskomstmæssig ansættelse i staten. Bl.a. for akademiske medarbejdere i

¹⁰ *Arbejdsplan til og med 1970-71. 1969.*

Danmarks Statistik åbnede dette mulighed for arbejdskonflikter. En sådan akademikerstrejke mod staten i efteråret 1969 omfattede 31 akademikere i Danmarks Statistik. Udover kontorchefer var der på dette tidspunkt i alt ansat 42 akademikere.

En bremse

Strejken betød, selv om den blev relativt kortvarig, en opbremsning i den særdeles livlige udvikling, der på det tidspunkt var i gang på en række områder. En af virkningerne var, at Danmarks Statistiks første arbejdsplan blev forsinket¹¹.

Styrket organisation

Danmarks Statistiks organisation blev i opbygningsperioden - som planlagt allerede i forbindelse med lovens gennemførelse - styrket med to afdelingschefer og to nye kontorchefer. Disse sidste skulle varetage de nye opgaver: Servicevirksomhed, analyser og prognoser. De organisatoriske spørgsmål havde været behandlet af det omtalte udvalg under Administrationsrådet, men fastlæggelsen af den konkrete organisationsstruktur blev - som naturligt var - overladt til institutionens nye ledelse.

4.5 Edb-teknikkens gennembrud

Da lov om Danmarks Statistik blev gennemført i 1966, var edb-teknikken ved at få sit gennembrud i samfundet. For statistikken var der to umiddelbare følgevirkninger heraf. Danmarks Statistik blev kunde i I/S Datacentralen, og statistikkens grundlag blev beriget med en mængde nye data.

Danmarks Statistik og Datacentralen

I drøftelserne i Administrationsrådets statistikudvalg var et af debatemeerne spørgsmålet om forholdet mellem Danmarks Statistik og Datacentralen, der var udset til at være teknisk operatør af statens nye administrative registre. For det første syntes mange, at det var på tide, at Danmarks Statistik kom i gang med at bruge edb. For det andet implicerede det fælles datagrundlag, som de nye registre ville skabe, i sig selv en tæt forbindelse mellem de to institutioner. Enkelte mente endda, at de burde slutes sammen, som det var sket i nogle lande.

Ingen bestemte forholdsregler

Drøftelserne førte ikke til, at der blev udstedt klare instrukser til Danmarks Statistik i spørgsmålet, men placeringen af rigsstatistikeren som medlem af Datacentralens bestyrelse var et sikkert signal om, at et samarbejde måtte etableres.

Princip og praksis

Den nye ledelse traf da også ret hurtigt principbeslutning herom. I de konkrete opgaver arbejdede man oprindeligt efter to modeller: Når der var tale om statistisk behandling af data, der var fælles med administra-

¹¹ *Arbejdsplan til og med 1970/71*. 1969.

tive myndigheder (fx momsområdet og kildeskatteområdet), skulle arbejdet med planlægning og programmering mere eller mindre foretages af de samme medarbejdere, som varetog de administrative opgaver. Når der var tale om rent statistiske opgaver, skulle medarbejdere i Danmarks Statistik forestå planlægning og programmering. Der var dog i praksis ingen særlig klar grænse mellem de to fremgangsmåder.

Programmør-uddannelse startet

Men Danmarks Statistik havde altså behov for egne edb-programmører og -planlæggere. I 1967 indledtes uddannelse af et hold på en snes personer, udvalgt med 1/3 fra Danmarks Statistiks fagorganisation, 1/3 fra Danmarks Statistiks hulkortsafdeling og 1/3 udefra.

De store opgaver flyttes

Kriteriet for overflytning af eksisterende opgaver til Datacentralen var opgavernes størrelse: Jo større opgave, jo større forventet gevinst. De første opgaver, der blev flyttet, var dele af folketællingen 1965 og udenrigshandelsstatistikken.

Dyre erfaringer

Erfaringerne viste hurtigt, at kørslerne på Datacentralens anlæg af rent statistiske opgaver var overordentligt kostbare, vist nok bl.a. fordi de da hyppigst anvendte programmeringssprog mest var orienterede mod administrative opgaver.

De store registre

Som nævnt ovenfor havde Danmarks Statistik fået lovmæssig mulighed for at udnytte de administrative registre, der var undervejs, og i øvrigt også for at påvirke disses indretning med dette formål for øje. Danmarks Statistik satsede fra starten på disse perspektivrige muligheder, som lovgivningsmagten her havde åbnet.

Nye registre

De administrative basisregistre, som navnlig var aktuelle i denne periode, var:

- Indenrigsministeriets centrale personregister (CPR), der blev oprettet i 1968 med udgangspunkt i de kommunale folkeregistre
- de lønmodtager- og arbejdsgiverregistre, der blev oprettet som grundlag for den i 1965 etablerede ATP-ordning
- de registre, der blev oprettet i 1967 som grundlag for den nye form for indirekte skat: Merværdiafgiften, den såkaldte moms
- de meget omfattende registre, der forberedtes til kildeskatte-systemet, der oprindeligt var tænkt iværksat i 1969, men som først blev gennemført i 1970.

Danmarks Statistik var med

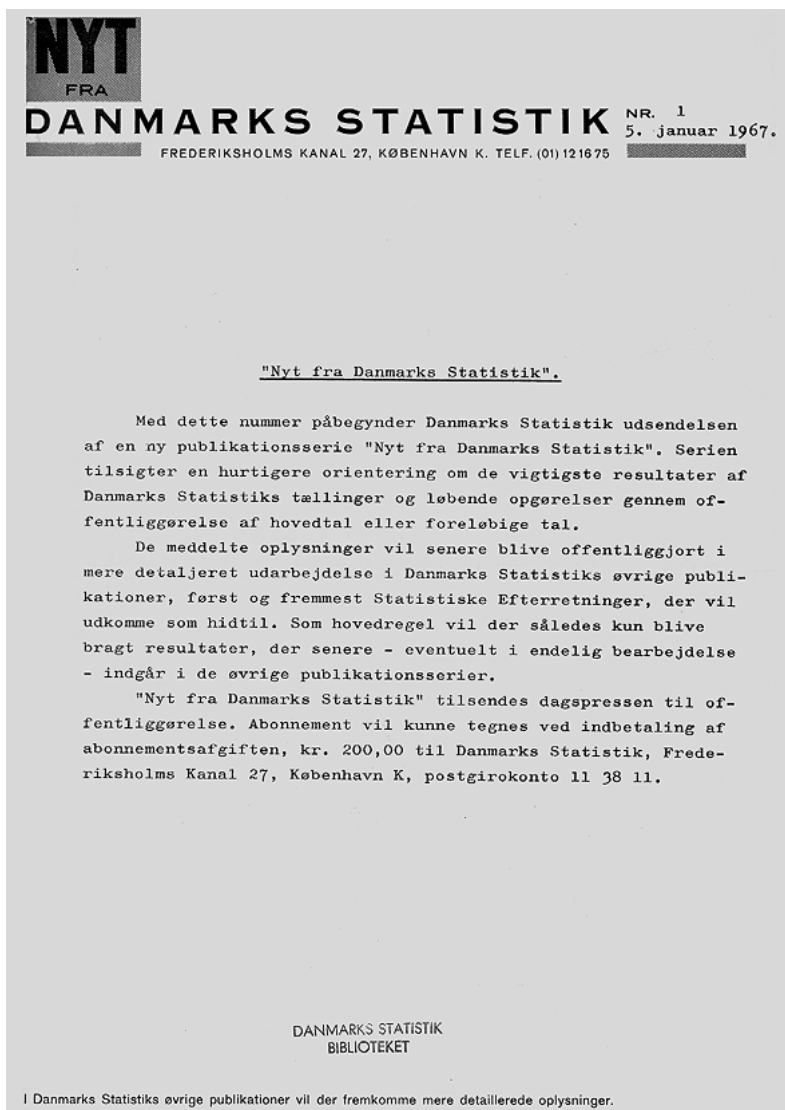
Danmarks Statistik deltog på baggrund af den nye hjemmel i forberedelsesarbejdet med henblik på statistisk udnyttelse af de nye registre - til dels i fortsættelse af initiativer, der uden specifik hjemmel var iværksat af Det statistiske Departement før lovens indførelse.

Erhvervsregister til statistik...	Det statistiske Departement havde jo allerede i 1956 besluttet at oprette et statistisk erhvervsregister, der dog kun kunne ajourføres nødtørftigt. I forbindelse med planlægningen af momsens blev der etableret et samarbejde med Tolddepartementet. Formålet var at opnå en stærk og tiltrængt kvalitetsforbedring i Danmarks Statistiks erhvervsregister og at sikre statistisk udnyttelse af de mange oplysninger om omsætning, køb mv., der skulle indsamles til brug for momsadministrationen.
...og til administration	Med hensyn til erhvervsregisterspørgsmål i almindelighed fik Danmarks Statistik en særlig rolle at spille, idet Administrationsdepartementet ¹² anmodede Danmarks Statistik om at arbejde for at etablere et generelt erhvervsregister, også til anvendelse som basisregister til administrative formål.
Betæneligheder	Danmarks Statistik påtog sig denne opgave, men det var ikke uden betæneligheder. De var begrundet i, at Danmarks Statistiks deltagelse i en sådan administrativ opgave måske kunne anfægte troværdigheden med hensyn til <i>den statistiske fortrolighed</i> . I den sidste ende fandt Danmarks Statistiks styrelse dog, at betænelighederne kunne overvindes, når det blev klargjort, at der var tale om klart definerede undtagelser om elementære oplysninger, som også ville være tilgængelige på anden måde.
Tryk på en knap?	Vedrørende den statistiske udnyttelse af administrative registre i almindelighed var første fase i arbejdet at sikre, at oplysningerne blev gjort egnede til statistiske formål i størst muligt omfang. Det viste sig imidlertid snart at være et problemfyldt område, og at der i virkelighedens verden var langt til den idealtilstand, som oprindeligt indgik i forestillingerne: At det at fremstille statistik på basis af edb-registre er en enkel sag, der stort set kun kræver tryk på en knap.
Nej, nye metoder...	Tværtimod blev det klart, at der måtte en betydelig udviklingsindsats til for at udnytte registerpotentialet, der var stort, selv om indholdet ikke overalt var ideelt. Dette nødvendige metodearbejde blev bl.a. udført i et "minipopulations-register". Dette register var et udsnitsregister oprettet for at skabe en slags prøvebænk for statistisk udnyttelse ved kombination af forskellige registeroplysninger ved hjælp af den nye entydige identifikation - personnummeret - som blev indført i forbindelse med oprettelsen af CPR.
... og fejlrettelse!	Det var oprindeligt en forventning, at administrative registre ikke ville være så fejlbehæftede som andre statistiske grundmaterialer. Men det viste sig, at der var mange fejl og mangler i de typer af data, som ikke var centrale for den administrative proces, ligesom indkøringsproblemer og systemfejl undertiden spillede ind. Derfor var fejlfinding og -rettelse en væsentlig del af bearbejdningsarbejdet, også når datagrundlaget kommer fra administrative edb-registre.

¹² Finansministeriet, Administrationsdepartementets skrivelse af 13. april 1967.

Ny publikationsserie

Statistik skal være overskuelig og hurtig, siger brugerne. Da den tekniske produktionstid for egentlige publikationer endnu i 1966 var lang, besluttede den nye ledelse sig hurtigt for en ny publikationsform med en meget kort produktionstid, Nyt fra Danmarks Statistik. Denne lille publikation var tænkt som en meddelelse til pressen og centraladministrationen hvori ikke nødvendigvis alle statistiske resultater blev refereret. Men den fik på grund af sin korte fremstillingstid hurtigt en central rolle i Danmarks Statistiks resultatformidling. Illustrationen viser første nummers side 1.



4.6 Resultater i overgangsperioden

Da den nye lov trådte i kraft, var der allerede påbegyndt aktiviteter med henblik på udvikling af registerstatistik, fx på moms- og ATP-området. Disse blev nu forstærket. Andre nye aktiviteter var forberedelser til etablering af økonomiske modeller og af et nyt forbedret nationalregnskab.

Hurtig formidling

Kravet til forbedring af aktualiteten blev tilgodeset bl.a. med et nyt medium til hurtig udsendelse af resultater: *Nyt fra Danmarks Statistik*.

Resultater
på kort sigt

Men også på kortere sigt blev mangler i den hidtidige statistik inddækket. Af de vigtigste ændringer udenfor registerområdet kan nævnes:

- på arbejdsmarkedsområdet fandt man i 1967 endelig frem til en økonomisk og rimelig sikker måde til fremstilling af arbejdsstyrketal. Det var de såkaldte beskæftigelsesundersøgelser, der baseredes på postspørgeskemaer, udsendt til et udsnit af befolkningen. De opnåede i starten svarprocenter på omkring 90 pct., hvilket i international sammenligning er meget højt
- varestatistikken for industrien blev gjort kvartalsvis
- generelle erhvervstællinger blev opgivet, men der gennemførtes en totaltælling af detailhandelserhvervet i 1969
- detailprisindeksene blev udvidet med månedsopgørelser
- opgørelser af vejgodstransporten blev genindført
- på det kreditmarksstatistiske område etableredes kvartalsvise opgørelser over kommunernes låneforhold
- der blev gennemført en prisgeografisk undersøgelse bl.a. til belysning af stedtillæg for tjenestemænd
- endelig blev opgørelser med indkomststatistisk betydning som forudsat ved lovens gennemførelse væsentligt udbygget: Der etableredes regnskabsstatistik for industri, bygge- og anlægsvirksomhed og for engros- og detailhandel samt lønstatistik for offentligt ansatte.

Folketælling

Der blev planlagt en ny folke- og boligtælling i 1970. Denne blev i overensstemmelse med manges forventninger den sidste traditionelle tælling. Den var også den hidtil mest omfattende, fordi det nu var nødvendigt med statistisk belysning af bl.a. uddannelse og pendling. Med de givne lange produktionstider for sådanne tællinger, ville resultaterne imidlertid først foreligge et stykke ind i 1970'erne.

Godt på
vej, men...

Med disse og andre ændringer og forbedringer - samt øget deltagelse i det internationale samarbejde - var Danmarks Statistik omkring 1970 ved igen at være på højde med situationen. Nye krav og nye muligheder, ikke mindst med hensyn til registerstatistikken, stillede imidlertid i det følgende årti institutionen over for nye og store udfordringer i et samfund, der blev præget af Danmarks tilslutning til EF, to store oliekriser og stigende kritik af samfundets institutioner.

5. Danmarks Statistik 1970-1980

1970'erne blev et reformernes årti i det danske samfund. Det startede med kommunalreformen i 1970, der ændrede landets administrative inddeling og opgavefordelingen mellem staten, amtskommuner og primærkommuner. De nye og større kommuner gav nye politiske og administrative muligheder, og de gav også større statistiske behov.

Danmark i Europa	Danmark var allerede blevet medlem af en europæisk samarbejdsorganisation - EFTA - i 1960, men indtrådte pr. 1. januar 1973 i EF, og dermed indgik landet i et langt nærmere og mere forpligtende internationalt samarbejde end tidligere - for statistikens vedkommende i første omgang mest med konsekvenser på det erhvervsstatistiske område.
Velfærdssamfundet	På det sociale område og på uddannelsesområdet skete der store fornyelser og omlægninger. Det var i dette årti "velfærdsstaten", som den nu kendes, fik sit gennembrud.
De nye skatter	Finansieringen af de samfundsmæssige omkostninger herved skete bl.a. ved forhøjelse af den nogle år tidligere indførte moms og gennem kilde-skat fra 1970.
Edb-alderen	De nye administrationssystemer for skatterne og på det sociale område blev baseret på store edb-systemer. De gjorde det hidtil umulige muligt, men gav også store indkøringsproblemer, som i perioder gav vanskeligheder - både for dem der skulle styre systemerne, og for dem der skulle administreres via systemerne.
Planlægning	1970'erne var også et planlægningens årti. Der var grøde i fysisk planlægning, økonomisk planlægning og "perspektivplanlægning", der skulle illustrere langtidsvirkningerne af aktuelle udviklingstendenser.
Påvirkning udefra	Planlagt var ikke de udefra kommende påvirkninger, først og fremmest de to oliekriser i 1973 og 1979 og de økonomiske problemer og den arbejdsløshed, som fulgte.
Statistiske konsekvenser	Alle disse forhold skabte ny statistisk <i>efterspørgsel</i> , så der blev god brug for de statistiske <i>muligheder</i> , som de nye edb-baserede systemer havde indvarslet allerede i 1960'erne. De fik deres gennembrud i 1970'erne, og de kunne dække mange, men ikke alle behov. Det var også i disse år, at Danmarks Statistik indkørte sin nye <i>serviceorganisation</i> .
Markant udvikling	Det er på denne baggrund ikke så mærkeligt, at den statistiske udvikling i 1970'ernes Danmark blev mere markant end i noget tidligere tidsrum, måske med undtagelse af årene omkring 1900.

Analysen og prognoser

Udviklingsarbejdet i 1970'erne tog mange af institutionens kræfter, men alligevel kom også Danmarks Statistiks arbejde med prognoser og analyser for alvor i gang i dette årti - omend ressourceknapheden medførte, at dette hovedsageligt kun skete på de allermest centrale felter: Befolkningsprognoser og makroøkonomiske modeller.

I kritikkens søgelys

Det kan forekomme paradoksalt, at de mange reformer og forbedringer i 1970'erne blev ledsaget af en stigende kritik af samfundets institutioner. Statistikken fik sin andel af denne kritik, selv om dens udvikling var en logisk konsekvens af de samfundsmæssige reformer og den lov, som et enigt Folketing havde vedtaget i 1966.

Talfabrikken på Østerbro



Efter mange år med lokaler på flere adresser blev Danmarks Statistik i 1973 samlet på et sted, nemlig på Østerbro i Skt. Kjelds Gård, der deles med andre statsinstitutioner. Fordelene ved flytningen var indlysende. Men der var også ulemper. Den for institutionen principielle ulempe var, at Danmarks Statistik kom på større fysisk afstand af sine nærmeste forbindelser i centraladministrationen, de samfundsvidenskabelige institutter og erhvervslivets centre. Den for medarbejderne praktiske ulempe var, at lokalerne hverken æstetisk eller miljømæssigt var tilfredsstillende, et problem fra 1970'erne, som først blev rettet op i 1990'erne. (Danmarks Statistik).

5.1 Mod et registerstatistisk system

At bruge oplysninger af administrativ oprindelse til statistik er ikke noget nyt fænomen - tværtimod har en væsentlig del af statistikken i alle lande fra den første begyndelse været baseret på sådanne data. Det nye omkring 1970 var, at administrative data i de store registre forelå i langt større

mængder, og at de allerede i den administrative proces var overført til *maskinelt medium*.

Nye perspektiver

Med denne udvikling på det administrative område var der skabt nye perspektiver for statistikproduktionen. Oplysninger, der tidligere ikke fandtes i tilgængelig form, blev nu systematiserede og lagret på maskinlæsbart medium.

De nordiske drøftelser i 1964

De nordiske centralbureauer drøftede allerede i 1950'erne disse perspektiver, og de blev i mange år derefter et fast punkt på det nordiske statistiske samarbejdes dagsorden. Et gennembrud fik disse tanker, da chefen for det svenske statistiske centralinstitut, Ingvard Ohlsson, på det nordiske statistiske møde i København i 1964 på en konkret og perspektivrig måde gjorde rede for de mulige statistiske landvindinger på dette område¹, bl.a. i form af bredere og mere generel statistisk dækning ved kombination af oplysninger fra forskellige kilder og reducerede indberetningsbyrder for borgere og erhvervsliv.

Statistikudvalgets opfattelse

Adskillige af deltagerne i det udvalg under Administrationsdepartementet, jf. kapitel 4, der forberedte den nye lov om Danmarks Statistik, var bekendt med disse tanker, som jo også satte deres præg på loven. Det vidner om den målbevidsthed, som lå bag lovens registerbestemmelse, at udvalgets formand, Viggo Kampmann, orienterede den nye rigsstatistiker N. V. Skak-Nielsen om de nye muligheder. Han gav bl.a. udtryk for, at endnu en sidste gammeldags folketælling i 1970 nok ville være en nødvendighed, men at statistik på grundlag af administrative kilder herefter kunne overtage folketællingsfunktionerne².

Danmarks Statistiks målsætning

Rigsstatistikeren var efter seks års tjeneste i udlandet ikke på forhånd nærmere bekendt med disse perspektiver, men fandt dem bæredygtige. Det samme gjorde Danmarks Statistiks styrelse og ledende medarbejdere. Hermed var målet klargjort og fik en fremtrædende plads i rigsstatistikere-rens "programerklæring" på et møde i Dansk Statistisk Forening i 1967.

Skepsis

Der var dog også hos mange skepsis knyttet til tanken om at ændre det statistiske grundlag så radikalt, at hævdvundne metoder måtte opgives. I Danmark var sådan skepsis ikke så udbredt - og under alle omstændigheder var beslutningen truffet.

Internationale betænkeligheder

I internationale statistiske kredse var man ikke tilbøjelige til at satse så konsekvent på administrative data som i Danmark. Man var bekymret for, at statistikken mere ville komme til at afspejle de administrative systemer

¹ *Det nordiske statistikermøde i København 1964*. Udg. af Dansk Statistisk Forening, Kbh., 1966. Nordisk statistisk skriftserie, nr. 12.

² Meddelt af N. V. Skak-Nielsen.

end samfundets tilstand. Navnlige tre argumenter blev på internationale møder fremført mod registerstatistikken.

Manglende relevans

Én betænkelighed var, at de administrative systemer ikke nødvendigvis indeholder de data, som er statistisk relevante.

Sårbarhed

En anden betænkelighed var en følge af, at administrative systemer ændres fra tid til anden, hvilket i større eller mindre grad afføder kontinuitetsproblemer for den pågældende statistik.

Sensitivitet

En tredje betænkelighed var, at anvendelse af registre gav anledning til udbredt bekymring i befolkningerne, og derved kunne blive et så ømtåleligt spørgsmål, at politisk indgriben ikke kunne udelukkes.

Danmarks Statistiks vurdering

Den opfattelse, som Danmarks Statistik nåede frem til med hensyn til den første betænkelighed, var, at der for basisregistre som CPR er et betydeligt interessefællesskab mellem administrative og statistiske anvendelser. Hertil kommer, at man ved hjælp af basisregistrenes identifikationer kan kombinere oplysninger fra forskellige kilderegistre og evt. supplere dem med indsamlede data - og derved frembringe oplysninger, som har den nødvendige og tilstrækkelige relevans. Endelig er der jo mulighed for at indsamle supplerende oplysninger selektivt og/eller på udsnitbasis.

Kontinuitetsbrud

Risikoen for kontinuitetsbrud i statistikken i forbindelse med administrative ændringer var og er ubestrideligt til stede (og har da også fra tid til anden udgjort et væsentligt kvalitativt problem i den danske statistik). Den særlige registerbestemmelse i lov om Danmarks Statistik³ giver dog i princippet visse muligheder for at begrænse denne risiko, da Danmarks Statistik har ret til at blive taget med på råd med hensyn til registrenes indretning.

Registerfrygt

Hvad endelig angik risikoen for, at den registerfrygt, der trivedes i befolkningen i disse år, kunne give anledning til politisk indgriben, måtte Danmarks Statistik henholde sig til, at registeranvendelse til statistiske formål var en lovmæssigt fastslået forudsætning for lov om Danmarks Statistik - og i øvrigt uden reel risiko, når fortrolighedsprincippet blev hævdet.

Folketællinger særligt udsatte

De udenlandske erfaringer har i øvrigt vist, at det typisk har været traditionel statistik - typisk folketællinger - der om ikke har været årsagen, så dog ofte anledningen til bekymring i befolkningerne og skydeskive for kritik i medierne og fra politisk side.

³ §1, stk. 1, nr. 3.

De første forsøg	Hvorom alting er, var det i registerstatistikens første tid de jordnære problemer, der dominerede. Det viste sig hurtigt, at de optimistiske forventninger om kvaliteten af oplysninger til administrative formål ikke holdt helt stik. Der var - navnlig i de administrative systemers indkøringsperioder - både gammelkendte typer fejl i ny forklædning og helt nye typer fejl, fx i edb-programmer. En anden overraskelse var, at udsøgning af statistisk relevante oplysninger fra de omfattende administrative registreringer viste sig så udgiftskrævende, at de afstedkom store regninger fra de datacentraler, der førte registrene.
Metodeudvikling nødvendig	At udvikling af nye metoder var en nødvendighed, blev hurtigt klart - og ligeledes at Danmarks Statistik som en af de første på området her måtte gøre en særlig indsats. Dette aspekt omtales nærmere i bind 2.

Erhvervsregisterområdet

Det område, hvorpå Danmarks Statistik først indhøstede registererfaringer, var erhvervsregisterområdet. Som nævnt foran var Danmarks Statistiks erhvervsregister i 1967 blevet udbygget og forbedret med oplysninger fra momsadministrationen. I forlængelse heraf var Danmarks Statistik af Administrationsdepartementet blevet anmodet om at påtage sig opbygningen af et erhvervsregister, som også kunne anvendes som administrativt basisregister.

Problemfyldt farvand	Rent bortset fra det principielle spørgsmål, dette som omtalt rejste i relation til <i>statistisk fortrolighed</i> , viste problemerne herved sig at være ret vanskelige, bl.a. fordi de forskellige administrationer anvendte forskellige enhedsbegreber og nummersystemer. Et langvarigt udvalgsarbejde var nødvendigt før en indstilling forelå ⁴ , og denne måtte efterfølgende suppleres af forhandlinger med de interesserede ministerier og erhvervsorganisationer.
----------------------	---

Lovhjemmel nødvendig	Resultatet af overvejelserne var, at et sådant register måtte baseres på en særlig lovhjemmel, bl.a. for at sikre fuld åbenhed og synlig legitimitet omkring Danmarks Statistiks medvirken i denne administrative opgave. I forbindelse med erhvervsregisterlovens gennemførelse i 1975 blev princippet om statistisk fortrolighed igen fastslået - men det fandtes, som foran nævnt, ikke at skulle omfatte de elementære, i forvejen velkendte oplysninger om virksomhedernes navn, adresse samt branche- og størrelsesforhold, som netop var afgørende for et basalt erhvervsregister ⁵ .
----------------------	---

Registerfortrolighed behandlet andetsteds	Når princippet om statistisk fortrolighed på daværende tidspunkt ikke blev taget op til lovmæssig kodifikation, må det ses i sammenhæng med,
---	--

⁴ *Betænkning om central erhvervsregistrering*. Kbh. : Statens Trykningskontor, 1972. Betænkning, 665.

⁵ Der blev også ved loven givet adgang til at give oplysninger om størrelsesgruppe til offentlige myndigheder, men dengang ikke til private.

at det generelle spørgsmål om registerfortrolighed nu blev behandlet i et særligt udvalg, der i 1970 var nedsat under Justitsministeriet (Trolle-udvalget), jf. nedenfor side 104f.

Erhvervsregisterets funktioner

Efter erhvervsregisterlovens gennemførelse kom salg af adresser mv. for erhvervsvirksomheder til at indgå som et led i Danmarks Statistiks serviceydelser. I rent statistisk sammenhæng havde Danmarks Statistiks erhvervsregister allerede i nogen tid været anvendt som grundlag for udvælgelse af udsnit til erhvervsstatistiske spørgeskemaundersøgelser og for brancheklassificering af oplysninger om omsætning mv. fra momsadministrationen og beskæftigelsesoplysninger fra ATP.

Også eksternt statistisk anvendelse

Efter at erhvervsregisterets brancheoplysninger blev offentligt tilgængelige, har det også kunnet anvendes til statistiske brancheklassificeringer uden for Danmarks Statistik, fx i forbindelse med pengeinstitutternes ind- og udlån, hvorved denne statistik har fået en meget væsentlig ekstra dimension.

Personstatistikken

På det personstatistiske område kom den statistiske anvendelse af CPR, der blev oprettet i 1968, for alvor i gang i 1970. CPR var baseret på oplysninger fra de kommunale folkeregistre. De havde eksisteret siden 1924⁶, og deres oplysninger var blevet brugt statistisk i en lang periode. Det statistiske Departement havde i øvrigt deltaget i deres administration. På denne baggrund var indkøringsproblemerne ikke typisk af indholdsmæssig, men mest af teknisk karakter og i øvrigt af betydelig størrelse⁷.

Slut med folketællinger?

Oprettelse af CPR havde skabt en udbredt forventning om, at folketællinger nu ville blive overflødige. De officielle overvejelser herom tog dog kun sigte på folketællingens daværende administrative bifunktion, der var at støtte de kommunale folkeregistres vedligeholdelse. Indholdsmæssigt kunne CPR-oplysningerne kun dække de mest elementære folketællingsoplysninger, men ikke boligforhold, erhverv, uddannelse, pendling mv., som man dengang kun kunne skaffe på folketællingsbasis, således som det skete i forbindelse med den folketælling for 1970, der var forudsat af Viggo Kampmann, og officielt blev besluttet i 1968. Denne beslutning undgik dog ikke offentlig kritik⁸, hvis argument var, at man nu kunne få overblik over befolkningen ved hjælp af CPR. Det kunne ikke bestrides, men der var mange nødvendige oplysninger, som CPR ikke kunne levere.

⁶ Willumsen, Hanne. *Folkeregistreringen, 75 år i 1999*. Hvidovre : Interprint, 1999.

⁷ Københavns Kommunes Statistiske Kontor, med hvem Danmarks Statistik samarbejdede bl.a. på dette område, ydede en særlig og påskønnelsesværdig indsats med hensyn til disse problemers løsning.

⁸ Refereret og besvaret i et indlæg af rigsstatistikeren i Jyllands-Posten den 1. april 1969.

Styrelsens indstilling i 1974	Med hensyn til <i>fremtidige</i> folketællinger indstillede Danmarks Statistiks styrelse i 1974 til økonomiministeren - der i dette spørgsmål havde den endelige afgørelse - at der ikke skulle afholdes almindelig folke- og bolig-tælling i 1975/76-terminen. Forud for denne indstilling var gennemført en enquete, der afslørede, at der var delte meninger i spørgsmålet. Det var der i øvrigt også i Styrelsen. Dennes flertal lagde imidlertid vægt på de langsigtede perspektiver, der lå i en satsning på registerstatistikken, og gjorde en endelig beslutning i forhold til senere tællingsterminer betinget af, at det inden 1980/81-terminen ville være lykkedes at etablere alternative datagrundlag på de vitale områder. En hovedforudsætning herfor var, at forholdsvis nye overvejelser om etablering af et bygnings- og boligregister ville blive realiseret.
Målsætning klargjort	Danmarks Statistiks målsætning på registerstatistikens område for de følgende år var hermed givet. I første omgang blev gennemført en registerfolketælling i 1976 på basis af de forhåndenværende data. Den illustrerede disses begrænsninger på daværende tidspunkt, set i forhold til behovene, men beviste metodens muligheder.
BBR oprettet	Bygnings- og boligregistret (BBR) blev oprettet i 1978 med mange andre formål end det statistiske, herunder som en del af grundlaget for ejendomsvurderingerne. Også de øvrige nødvendige folketællingsdata blev der skaffet alternativt grundlag for ⁹ . Det blev herefter muligt pr. primo 1981 at gennemføre en registerbaseret folke- og bolig-tælling i fuld skala. Den var utraditionel med hensyn til metode, men traditionel med hensyn til indhold og publicering ¹⁰ .
Billigere og hurtigere	De statistiske resultater så først dagens lys i 1980'erne, men forberedelserne lå i 1970'erne. De havde betydet ny metodeudvikling og kostet ressourcer, dog færre end ved en traditionel tælling. Også tidsforbruget var betydeligt. Frugterne kunne høstes, da Danmark som det første land leverede folketællingsoplysninger til EF for 1981-terminen.
Udenlandske erfaringer	I denne periode led folketællingerne i mange andre lande en krank skæbne. Folkelig modstand og/eller avanceret ny teknologi kvæstede en række tællinger. I Tyskland blev en politisk enstemmig vedtaget folketælling først i 1980'erne udsat af Forfatningsdomstolen på grund af tvivl om, hvorvidt den stred mod forfatningen ¹¹ . Folketællingen i Sverige i 1970 blev mødt med kritik og obstruktioner.
Nye egenskaber	En central egenskab ved de nye oplysninger i Danmark er, at de grundlæggende kan produceres årligt og i sammenhæng med den løbende stati-

⁹ Nærmere omtalt i bind 2.

¹⁰ Sammenligning af 1970- og 1981-tællingernes dataindhold findes i *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*. Amsterdam : North-Holland, 1983.

¹¹ Sagen er beskrevet i et Danmarks Statistik-notat af 2. august 1983: Forfatningsdomstolens udsættelse af den tyske folketælling.

stik på de forskellige emnefelter. Herved er folke- og boligtællinger med længere mellemrum overflødiggjort¹². Til de nationale formål måtte der findes nye egnede formidlingskanaler for den meget omfattende mængde af oplysninger, som det ville være fysisk umuligt at publicere på traditionel vis.

Et registerstatistisk system

Uden et samlet system kunne man ikke administrere og udnytte de mange data på forsvarlig vis, og deres måske største kvalitet: Resultaternes grundlæggende sammenhæng kunne ellers ikke udnyttes effektivt. Det var imidlertid en lang og besværlig proces, der herved blev indledt¹³.

5.2 Danmark i EF

Danmarks medlemskab af EF fik fra begyndelsen en række omfattende konsekvenser for den danske statistik, fortrinsvis på det erhvervsmæssige og økonomiske område.

Nye aktiviteter

Forberedelserne startede allerede før den 1. januar 1973. Fra dette tidspunkt medførte Danmarks Statistiks deltagelse i EF's beslutningsprocesser en betydelig rejse- og mødevirksomhed, som omfattede langt flere personer, end det internationale samarbejde hidtil havde gjort.

Større forpligtelser

Beslutningsprocedurerne indeholder et element af politisk stillingtagen, og vedtagelserne gav både med hensyn til indhold og økonomi mere forpligtende konsekvenser end det hidtidige internationale samarbejde.

EF's bestræbelser

Bestræbelserne i De europæiske fællesskabers statistikkontor, *Eurostat*, sigtede navnlig på at opnå, at de forskellige landes statistikker fik et fra et europæisk synspunkt tilstrækkeligt indholdsmæssigt niveau og at gøre opgørelserne sammenlignelige. Instrumenterne hertil var fælles nomenklaturer og begreber, minimumskrav til indholdet og til en vis grad fælles metoder.

Konsekvenser

På de fleste områder, der var af interesse for EF, var den danske statistik forholdsvis godt dækket ind. Et hovedproblem var derfor i de første år at foretage den fornødne tilpasning af de relevante statistikkers bearbejdning og produkter. Eftersom EF-statistikken i sin nærmere udformning var præget af de statistiske sædvaner i de oprindelige seks medlemslande, var dette et omfattende arbejde. Også den arbejdsbyrde, som de mange indberetninger til EF afstedkom, var betydelig.

¹² I Danmark eksisterer de efter 1981 kun som tabeller, der i folketællingsterminerne produceres til brug for EF/EU.

¹³ Systemet, som det tog sig ud omkring 1980, er beskrevet i den i note 10 citerede kilde og i *Personstatistik på registergrundlag*. Kbh. : Danmarks Statistik, 1982. Den er udkommet i ny udgave: *Personstatistik i Danmark*. Kbh. : Danmarks Statistik, 1994.

Undtagelse
fra reglen

Der var imidlertid undtagelser fra reglen, om at Danmark kunne klare EF's statistiske krav gennem tilpasning af eksisterende statistikker. En af de mest markante var EF's intensive arbejdsstyrkeundersøgelser. De blev oprindeligt udført med to års mellemrum og var baseret på meget kostbare personlige interviews af et stort antal husstande. Danmarks Statistik kunne ikke få den nødvendige bevilling, og EF måtte affinde sig med nødløsninger, indtil disse tællinger langt senere kunne gennemføres ved hjælp af ny effektiv telefoninterviewingsteknik. Som helhed blev Danmark dog ret hurtigt et af de lande, der bedst levede op til EF's krav, og som var hurtigst til at levere oplysningerne.

Reduceret
råderum

På det økonomiske plan var det en væsentlig bivirkning af denne udvikling, at en langt større del af statistikprogrammet end hidtil blev "lovbundet", nemlig gennem EF-retsakter, og at en stor og stigende del af Danmarks Statistiks økonomiske ressourcer blev beslaglagt af EF-formål. Da der kun blev givet bevillingsmæssig kompensation i begrænset omfang, blev det råderum, som Danmarks Statistiks styrelse havde til at prioritere statistikken ud fra nationale hensyn, efterhånden mindsket herved, men endnu i 1970'erne dog i overskueligt omfang.

5.3 Statistisk samarbejde med kommunerne

I omkring 100 år havde kommunerne blandt mange andre opgaver også været statistikkens lokale agenturer. Foruden at meddele oplysninger om sig selv, fortrinsvis til statslige myndigheder, indsamlede og indberettede kommunerne oplysninger om husstande og virksomheder, som udelukkende eller hovedsagelig skulle bruges til statistik. Mange af de administrativt indsamlede oplysninger blev i øvrigt også anvendt til statistik.

Det lokale ind-
samlingsarbejde

Mange af disse oplysninger måtte kommunerne selv ud at hente hos borgerne eller erhvervsvirksomhederne. Det gjaldt oplysninger til *landbrugstællinger*, som indsamledes gennem tællingskommissærer, der gik fra landbrug til landbrug i de enkelte kommuner og foretog optællingerne på stedet. Det gjaldt *erhvervstællinger*, hvortil oplysninger var anderledes vanskelige at indsamle, og det gjaldt *folke- og boligstællinger*. I disse tællinger var det kommunernes opgave at fordele og indsamle tællingssekmaerne. Endvidere indsamlede kommunerne priser til brug for detailpristalsberegningerne.

Egne oplysninger

For andre emneområder fx om sociale forhold og folkeskolerne havde kommunerne vel oplysningerne til deres rådighed, men de skulle dog indpasses i abstrakte statistiske skemaer. Det kan være et vanskeligt og fremmedartet arbejde for den, der ikke er inde i den statistiske begrebsverden.

Kommunalreformens
konsekvenser

Kommunalreformen pr. 1. april 1970 medførte betydelige ændringer. Den reducerede kommuneantallet til en femtedel, og de nye større kommuner fik flere sagkyndige medarbejdere til at klare deres mange nye opgaver.

De var ivrige for - via den kommunale edb-organisation, *Kommunedata* - at bruge edb-teknikken mest muligt til opgavernes løsning. Foruden mange nye administrative funktioner tildelte lovgivningsmagten dem nu en række planlægningsopgaver, fx med hensyn til den fysiske planlægning og på det sociale område, og disse opgaver forudsatte eksistens af en vis statistisk basisviden.

Ændrede betingelser

Alt dette ændrede på få år markant betingelserne for kommunernes deltagelse i og interesse for statistisk virksomhed. Tidligere havde der været flere kommunale organisationer. Nu blev der to: *Kommunernes Landsforening*¹⁴ og *Amtsrådsforeningen*. Uden for foreningerne stod og står København og Frederiksberg Kommuner, der begge har status både som kommune og amtskommune. Med disse og andre større kommuner med egne statistiske aktiviteter havde og har Danmarks Statistik et særligt samarbejde.

KL's initiativ

Det var mest primærkommunerne og dermed Kommunernes Landsforening, der havde interesser i effektiv afvikling af de statistiske opgaver. På denne organisations forslag besluttede Danmarks Statistiks styrelse at oprette et statistisk *Kommunekontaktudvalg*, der med repræsentanter for alle typer kommuner og de mest berørte ministerier behandlede de nævnte spørgsmål og drøftede de store ændringer i de statistiske opgaver, der vedrørte kommunale interesser¹⁵. Endvidere behandlede man naturligvis spørgsmål om det løbende samarbejde mellem Danmarks Statistik og kommunerne.

Navnlig tre principielt og praktisk vigtige resultater med rødder i dette samarbejde kan nævnes:

- det meste af kommunernes arbejde med fra andre at indsamle oplysninger til Danmarks Statistik forsvandt efterhånden, idet folke-, bolig- og erhvervstællinger ophørte, mens oplysninger til landbrugstællingerne overgik til direkte indsamling pr. postskema fra Danmarks Statistik. Adresser til udsendelse af disse skemaer kom fra de kommunale ejendomsregistre
- kommunernes indberetninger til offentlige myndigheder blev bedre samordnet. Fx påtog Danmarks Statistik efter regnskabsreformen i 1976 sig at være fordelingscentral for kommunale regnskabs- og budgetoplysninger som mange centrale myndigheder skulle bruge
- kommunerne bidrog i høj grad til den registerstatistiske udvikling ved - efter aftale i Kommunekontaktudvalget - at stille oplysninger fra kommunale registre i Kommunedata til rådighed for Danmarks Statistik, uden at det var nødvendigt at forhandle med den enkelte kommune herom.

¹⁴ Borgmesteren i Esbjerg, cand. oecon. Henning Rasmussen, der var medlem af Danmarks Statistiks styrelse, blev landsforeningens første formand.

¹⁵ En drivende kraft i denne udvikling var KL's direktør Ove Ingvarsen.

Det økonomiske resultat af denne virksomhed var en væsentlig samfundsmæssig besparelse, fordi kommunernes indsamlings- og indberetningsbyrde blev lettet, uden at Danmarks Statistiks udgifter blev tilsvarende forhøjet.

Kommunerne som statistikbrugere

Med de funktioner, som de nye større kommuner skulle udføre, blev deres eget statistikbehov forøget. Det var en naturlig følge af samarbejdet, at Danmarks Statistik lagde vægt på at tilgodese dette gennem specifikationer i offentliggjorte tabeller ned til kommuneniveau. Desuden formidlede Danmarks Statistik statistisk bearbejdede oplysninger til enkelte kommuner om disses forhold i større detalje, end det var muligt at publicere (men uden betaling), og endelig etableredes specielle serviceordninger til dækning mod betaling af de enkelte, navnlig større kommuners behov for statistik for specielle områder, fx skoledistrikter.



Per Hækkerup (1915-1979)



Anders Andersen (f. 1912)

Per Hækkerup var økonomi- og budgetminister 1971-73 og økonomiminister 1975-78. Anders Andersen var økonomiminister 1978-79 og 1982-87. Økonomiministerposten er som regel besat af politiske sværvægttere. I 1970'erne blev Per Hækkerup og Anders Andersen, som politisk ansvarlige for Danmarks Statistik, udsat for mange spørgsmål i Folketinget om forhold, som var blevet kontroversielle, men som de i henhold til lov om Danmarks Statistik ikke havde haft indflydelse på. Uden at ryste på hånden bakkede de begge Danmarks Statistik op.

5.4 Politisk fokus på statistikken

1970'erne blev et årti, som bragte Danmarks Statistik mere i offentlighedens søgelys end i nogen tidligere periode. Den gode nyhed, nemlig at et ret ambitiøst statistisk udviklingsarbejde lykkedes nogenlunde, forblev relativt ubemærket. Men Danmarks Statistik blev både i Folketinget og medierne genstand for betydelig og kritisk opmærksomhed med hensyn til spørgsmål af vidt forskellig karakter.

- Lovændring** En mindre justering i lov om Danmarks Statistik i 1971 havde til formål at udvide grundlaget for kreditstatistikken, specielt vedrørende pantebrev-ve, efter at et udvalg med rigsstatistikeren som formand havde afgivet indstilling herom¹⁶. Det folketingsudvalg, som behandlede lovforslaget, benyttede lejligheden til at skaffe sig en bredere oversigt over udviklingen efter gennemførelsen af lov om Danmarks Statistik. Dels ville man sikre sig, at statistiske opgørelser, der forældes, også nedlægges, dels blev der udtrykt ønske om hurtigere og mere omfattende statistik, bl.a. på det økonomiske område. Økonomiministeren gav tilslutning til denne tanke, men vurderede, at konsekvenserne kunne blive behov for øgede bevil-linger, hvilket "man så måtte se på".
- Statistik om statistikken** Til brug for folketingsudvalget blev der udarbejdet lister over nedlagte statistikker (ni områder blev nævnt), overslag over omkostningerne ved de ca. 150 forskellige statistikker, der blev udarbejdet på dette tidspunkt og information om gennemførte eller planlagte konjunkturstatistiske tiltag (15 områder). Endelig blev der afgivet en kort redegørelse for de forventede statistiske konsekvenser af en tilslutning til EF. De blev dengang vurderet til at være forholdsvis begrænsede. Uden at Folketinget gik dy-bere ind i de berørte spørgsmål, blev lovforslaget herefter enstemmigt vedtaget i januar 1972.
- Slut med politisk enighed** Det såkaldte "jordskredsvalg" i 1973 medførte blandt meget andet, at den politiske enighed om den statistiske lovgivning, som havde eksisteret i Danmark siden 1895, ophørte. Samme efterår fremsatte Fremskridtsparti-et nemlig lovforslag om nedlæggelse af Danmarks Statistik.
- Lovforslagets grundlæggelse** I bemærkningerne til lovforslaget anføres bl.a.:
- "Formålet med lovforslaget er at fritage den danske befolkning - navnlig det danske erhvervsliv - for det enorme uproduktive arbejde, som er for-bundet med at give Danmarks Statistik de oplysninger, som indkræves under trussel om straf, at spare væsentlige administrationsomkostninger og derved muliggøre skattenedsættelser".
- Yderligere kritiseredes de statistiske resultater for at være fejlagtige og forældede.
- Afvisning** De øvrige partiers ordførere afviste forslaget. Det var på tale at anmode om oplysninger svarende til dem, der blev udarbejdet ved lovjusteringen to år tidligere, men forslaget blev sendt i det politisk-økonomiske udvalg, og kom ikke videre derfra.
- Enstemmig erhvervs-registerlov** I 1975 blev erhvervsregisterloven, som Danmarks Statistik skulle admini-strere, enstemmigt vedtaget. Større problemer blev der nogle år senere, da den generelle registerlovgivning skulle gennemføres.

¹⁶ *Betænkning om en statistisk belysning af pantebrevsmarkedet*. Kbh. : Statens Tryk-ningskontor, 1971. Betænkning, 616.

Kritik af bistandslovsstatistikken

Et centralt led i den socialreform, som efter langvarige forberedelser blev gennemført i 1970'erne, var bistandsloven¹⁷, der trådte i kraft pr. 1. april 1976. De hidtidige regler på området var indeholdt i forskellige love. Statistikken havde været ufyldestgørende og spredt, hvilket bl.a. var kommet til udtryk i en betænkning fra Socialreformkommissionen¹⁸.

Stort statistisk behov

Dels på denne baggrund, dels fordi bistandsloven byggede på nye principper, herunder en ret vidtgående kompetencedelegering til kommunernes socialforvaltninger af skønsmæssige afgørelser, blev der forud for lovens ikrafttræden lagt vægt på at skabe en effektiv statistisk dækning af lovens virkninger.

Vanskelig sag

Drøftelserne herom mellem de relevante myndigheder blev vanskelige, navnlig fordi mængden af de ønskede oplysninger viste sig at være så stor, at det ville være et betydeligt arbejde for kommunernes socialforvaltninger at indberette dem. Det lykkedes dog at nå frem til en ordning. Den var i væsentlig grad inspireret af Kommunernes Landsforening, og den byggede på, at flest mulige af de nødvendige oplysninger skulle hentes i kilder, der fandtes i forvejen (herunder i "socialregistranten"- en del af det kommunale regnskabssystem) eller på udsnitbasis. Personnummeret blev anvendt som identifikation overalt i den sociale forvaltning. Det var derfor under alle omstændigheder en hensigtsmæssig identifikation i statistikken og var vitalt for den ordning, der nu var blevet resultatet.

Den generelle linie

Ordningen lå på linie med den generelle tendens i de statistiske planer på personområdet, jf. ovenfor. Hvis der var betænkeligheder blandt den kreds af institutionsrepræsentanter, der stod for udformningen, var det i relation til de praktiske problemer. Ordningen var nemlig endt med at blive kompliceret, og erfaringerne med denne nye form for statistik var endnu begrænsede.

Ordningen stadfæstet

Den nye statistik blev tiltrådt af Danmarks Statistiks styrelse i december 1976 og skulle - efter trekvart år med en foreløbig, summarisk bistandslovsstatistik - træde i kraft fra og med 1977.

Vanskelig gennemførelse

Danmarks Statistik startede den konkrete dataindsamling fra kommunerne i begyndelsen af 1978. Det viste sig da, at anvendelsen af CPR-nummeret i specielt denne sammenhæng gav anledning til udbredt kritik. Denne kom bl.a. til udtryk i indlæg og ledere i dagbladene. Desuden nægtede en del kommuner at forsyne de statistiske indberetninger til Danmarks Statistik med de fulde personnumre.

¹⁷ Lov om social bistand nr. 333 af 19. juni 1974.

¹⁸ *Socialreformkommissionens 1. betænkning*. Kbh. : Statens Trykningskontor, 1969. Betænkning, 543.

Bistandsloven og dens statistiske konsekvenser

Bistandsloven af 1976 var kronen på 1970'ernes velfærdsreformer. Den slettede det hidtidige skel mellem forskyldt og uforskyldt nød og gav de kommunale bistandskontorer vide rammer for skøns-mæssige afgørelser, bl.a. om størrelsen af kontant-hjælpen.

Det må stå hen i det uvisse om den voldsomme kritik, der blev rettet mod den statistik, der skulle belyse lovens virkninger, har en dybere sammen-hæng med den meget stort tænkte socialreform. En kendsgerning er det imidlertid, at kritik af den

karakter, som i andre lande (fx i Sverige 1970, Tyskland 1983) slog ned på folketællinger, i Danmark rettede sig mod bistandslovsstatistikken. Kritikken i mediernes var så overvældende og sam-stemmende, at selv statistikens medarbejdere og samarbejdspartnere begyndte at vakle i troen på, at Danmarks Statistik havde truffet en rationel be-slutning. Som grundlag for orientering af disse udarbejdede bistandslovsstatistikens daglige leder¹⁾ følgende:

1) Fuldmægtig, mag. scient. soc. Bjarne Nave Simonsen

Notat om bistandslovsstatistik

1. Statistikkens formål.

Fra mange sider er der givet udtryk for utilfreds-hed med statistikken for de områder, der nu er om-fattet af bistandsloven. I socialreformkommission-ens første betænkning "Det sociale tryghedssy-stem", blev den kritiseret for at være ufuldstændig og ukoordineret, idet man fx ikke kunne opgøre nettoantallet af klienter. Statistikken gav ikke en sådan belysning af lovgivningens virkninger, at den på tilfredsstillende måde kunne imødekemme de centrale og lokale myndigheders samt regerin-gens og lovgivningsmagtens behov for oplysninger i forbindelse med planlægning, budgetlægning og lovrevision.

Da bistandslovsydelser bygger på skønsprincipper, og da dette skøn i stor udstrækning er overladt til de enkelte kommuner, har både de centrale sociale myndigheder og de kommunale organisationer gi-vet udtryk for ønske om, at statistikken har en så-dan detaljeringsgrad, at den kan danne grundlag for mellemkommunale sammenligninger med hen-syn til de forskellige ydelsesarter, ligesom flere kommuner har ønsket statistikken tilrettelagt såle-des, at det bliver muligt at producere tabeller til den enkelte kommune på delområder eller lign-ende.

Endvidere har der i Folketinget, fx spørgsmål 520 af 3. juni 1976, og i den offentlige debat været

ønske om en belysning af, hvorledes bistandsloven fungerer og forvaltes i kommunerne. Et gennem-gående træk i denne debat har været spørgsmål om hjælpens varighed og virkninger samt samspillet - herunder til- og afgang - med andre dele af den sociale lovgivning mv.

For at kunne opfylde disse formål var der derfor i den arbejdsgruppe, der med repræsentation for bl.a. de centrale sociale myndigheder og de kom-munale organisationer havde til opgave at forbe-rede den fremtidige statistik vedrørende bistands-loven, enighed om at basere det nye statistiksystem på indberetning af personorienterede klientoplys-ninger. Kun herigennem ville man kunne forøge statistikken detaljeringsgrad og differentiering, således at de forskellige statistikbrugeres ønsker kunne opfyldes.

Specielt fra kommunal side blev det i denne for-bindelse krævet, at statistiksystemet blev tilrette-lagt på en sådan måde, at det - bl.a. af hensyn til sagsbehandlingen - begrænsede kommunernes ad-ministrative indberetningsbyrde mest muligt. Det statistiksystem, der blev udarbejdet og godkendt af alle implicerede parter, blev derfor baseret på, at man undgik indberetning dels af oplysninger, der allerede fandtes registreret i andre edb-systemer, og dels af oplysninger, der var uændrede i forhold til tidligere indberetninger.

2. CPR-nummerets funktion.

Forudsætningen for benyttelse af allerede eksisterende registre er, at der anvendes en entydig og fælles identifikation for alle de oplysninger, der vedrører samme person.

Det 10-cifrede CPR-nummer er indført for at opfylde netop disse krav, og da det i forvejen skal anvendes af kommunerne såvel ved regnskabsaflægning, som ved indberetning til skattesystemet og til Statens Uddannelsesstøtte om bistandsydelse, var det en betingelse for den nævnte ordning af statistikken, at det fulde CPR-nummer indgik som led i kommunernes indberetninger.

Selv hvis statistiksystemet ikke var tilrettelagt med henblik på denne udnyttelse af allerede registrerede oplysninger, men på en total manuel indberetning - hvilket af Kommunernes Landsforening er skønnet at ville medføre et væsentligt forøget ressourceforbrug - ville CPR-nummeret også have været nødvendigt. Bl.a. vil det uden CPR-nummeret ikke kunne undgås, at samme klient fx i tilfælde af flytninger tælles med to eller flere gange, ligesom CPR-nummeret er nødvendigt til udarbejdelse af den af statistikbrugerne ønskede opgørelse over, i hvilket omfang klienterne forbliver i kontakt med bistandskontoret eller kun kortvarigt modtager hjælp.

Da CPR-nummeret er journalnummer i socialforvaltningen, har det endelig betydning ved fejlrettelser. På grundlag af det allerede indkomne materiale til statistikken kan det skønnes, at ca. 10 pct. af indberetningerne er fejlbehæftede, dvs. fx uden angivelse af ydelsesart. Uden CPR-nummeret som forbindelsesled til sagsakter mv., kan disse fejl kun med vanskelighed korrigeres.

I den offentlige debat har det været anført, at syv af CPR-nummerets ti cifre ville være tilstrækkeligt til den planlagte statistik. Som Danmarks Statistik og andre har påvist, bygger dette synspunkt på en række misforståelser og forkerte præmisser.

Som det fremgår af det allerede anførte, ville syv cifre ikke være tilstrækkelig entydig identifikation til at opfylde den her omhandlede statistiks formål. End ikke til at holde oplysningerne om de enkelte klienter ude fra hinanden i de større kommuner, ville en sådan ufuldstændig identifikation være tilstrækkelig.

3. Sikkerhedsforanstaltninger

De betydelige fordele, som følger af anvendelse af det fulde personnummer ved indberetninger til bistandslovsstatistikken, kan opnås uden risiko for, at oplysningerne under opbevaringen og behandlingen i Danmarks Statistik misbruges og således også uden risiko for, at menneskelige hensyn over for de enkelte klienter tilsidesættes.

Oplysningerne er undergivet Danmarks Statistiks diskretionspraksis, som blev lovfæstet ved vedtagelsen af loven om offentlige myndigheders registre. Dette indebærer, at oplysninger om de enkelte klienter ikke videregives til andre, hverken til private eller andre, selv ikke de centrale sociale myndigheder. Endvidere er oplysningerne under opbevaringen i Danmarks Statistik undergivet en række sikkerhedsforanstaltninger.

For oplysninger, der indgår i bistandslovsstatistikken, er der foruden de generelle bestemmelser, som gælder alle fortrolige oplysninger i Danmarks Statistik, fastsat skærpede sikkerhedsforanstaltninger.

Efter skemaoplysningernes overførsel til magnetbånd sker en destruktion af skemaerne eller tilbagesendelse til kommunerne, hvis dette ønskes, og så snart magnetbåndoplysningerne er kompletteret fra andre kilder, anonymiseres oplysningerne gennem såkaldt "kryptering" af personnumrene. Krypteringen indebærer, at oplysningerne senere kun kan henføres til bestemte personer ved hjælp af en speciel, hemmelig nøgle, som kun enkelte, særligt betroede personer har adgang til.

Kritikken	Kritikken kom navnlig til orde i en dagbladskronik med titlen <i>Et stoppested på vej til 1984</i> ¹⁹ . Den var skrevet af en medarbejder i Administrationsdepartementet, som var Danmarks Statistiks nære samarbejdspartner med hensyn til edb- og registerspørgsmål. Den blev videreført af en kollega ²⁰ samme sted, som vedvarende og med stort engagement - der bl.a. gav sig udslag i et meget stort antal dagbladsindlæg - kritiserede Danmarks Statistik og Danmarks Statistiks ledelse stærkt for de trufne dispositioner.
Argumenter	Hovedargumentet fra kritikernes side var, at der ikke kan skabes fuld sikkerhed for, at indsamlede og registrerede oplysninger om en så udsat gruppe af personer som bistanndsmodtagere, ikke kan bruges til skade for de pågældende. Desuden blev det gjort gældende, at en del af personnummeret (de syv cifre, der viser fødselsdag og køn) ville være tilstrækkeligt til at sikre de formål, som statistikken skulle varetage.
Praksis med hensyn til indlæg i pressen	Traditionen med hensyn til sådanne typer af kritik i Danmarks Statistik havde været, at man ikke gik ind i debatten i almindelighed, men kun rettede faktisk forkerte oplysninger. Man havde imidlertid netop besluttet at ændre denne praksis, idet den ikke mere skønnedes at være i pagt med tiden.
Danmarks Statistiks svar	Rigsstatistikeren svarede derfor på den nævnte kronik, og Danmarks Statistik reagerede i øvrigt i det mulige omfang på kritikken ved indlæg i dagblade mv. med oplysninger om statistikkens tilblivelse og rationale. Desuden henvises til den sikkerhed, der allerede eksisterede for, at statistiske oplysninger <i>ikke</i> anvendes til kontrol - eller til andre uvedkommende formål og til, at en entydig identifikation ved hjælp af personnummeret var af vital betydning for bistanndslovsstatistikken, som denne var indrettet og for den danske statistik i almindelighed, hvis den skulle udvikle sig som forudsat i lov om Danmarks Statistik. Debatten blev meget langvarig og omfattende. Essensen af argumenterne fremgår af det på side 100-101 citerede samtidige notat.
En sag om ytringsfrihed?	Med udgangspunkt i den omstændighed, at hovedmanden for kritikken efter nogen tid blev flyttet fra det kontor i Administrationsdepartementet, der beskæftigede sig med register- og edb-spørgsmål, herunder i forhold til Danmarks Statistik, fik sagen en udløber i relation til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Bl.a. blev det fundet forkert, at Danmarks Statistik overfor Administrationsdepartementets chef havde givet udtryk for bekymring med hensyn til upartiskheden i Administrationsdepartementets sagsbehandling i relation til Danmarks Statistik med udgangspunkt i den stærkt kritiske holdning hos medarbejdere i det kontor, som bl.a. beskæftigede sig med relationerne til netop Danmarks Statistik. Også denne udløber af sagen gav anledning til en omfattende debat.

¹⁹ Politikens kronik torsdag den 16. februar 1978 af Claus Topsøe-Jensen.

²⁰ Fuldmægtig Jussi Merklin.

Ministersvar	Sagens forløb er udførligt behandlet i svar fra økonomiministeren på et spørgsmål fra Folketinget ²¹ . Ministerens konklusion var, at "jeg intet grundlag finder for at bebrejde rigsstatistikeren for dennes initiativ i sagen".
Kommunernes nægtelse	Som nævnt vægrede en del kommuner sig ved at meddele de fulde personnumre, og fem af dem opretholdt vægringen, efter at tilsynsmyndighederne havde pålagt dem at indberette oplysningerne.
Folketingets behandling	Fra folketingsmedlemmer og fra det udvalg, der behandlede forslag til registerlovgivningen, der var blevet fremsat den 13. oktober 1977, blev der stillet en række spørgsmål om problemstillinger med udgangspunkt i bistandslovssagen. Den fik herved, hvad angår statistiske registre, betydning for den endelige udformning af loven.

Kommunesag mod Danmarks Statistik

Som nævnt havde et antal kommuner - oprindeligt mere end 20 - nægtet at medtage de fulde CPR-numre i indberetninger til bistandslovsstatistikken, som de første gang skulle afgive i begyndelsen af 1978. Under drøftelserne herom stillede flertallet af nægter-kommunerne sig ikke tilfreds med Danmarks Statistiks tilsagn om, at også disse oplysninger ville være beskyttet af "statistisk fortrolighed". Flere af kommunerne erklærede dog, at der ikke var tale om mistillid til Danmarks Statistik, men at vægringen mod at afgive oplysningerne var principielt begrundet.

Juraen	Kommunernes juridiske argument var, "at kommunalbestyrelsens flertal ikke har kunnet acceptere, at der i §6 i lov om Danmarks Statistik findes hjemmel til kravet om udlevering af CPR-nummer..." Danmarks Statistik måtte efter konsultationer med bl.a. Justitsministeriet ²² og Indenrigsministeriet fastholde, at §6 i lov om Danmarks Statistik indeholder den fornødne hjemmel til at indhente oplysningerne, idet den tavshedspligt, som socialforvaltningen har i forhold til bistandsklienterne, gælder i relation til "uvedkommende", men ikke er relevant i forhold til tjenstlig afgivelse af oplysninger til offentlige myndigheder, og i hvert fald ikke når disse i henhold til lov har adgang til disse.
Sagen til tilsynsmyndighederne	Da kommunerne opretholdt deres vægring, havde Danmarks Statistik ingen anden udvej end at påkalde hjælp fra de kommunale tilsynsmyndigheder, nemlig de amtslige tilsynsråd og Indenrigsministeriet.
Pålæg og dagbøder	Indenrigsministeriet pålagde nægter-kommunerne at indsende oplysningerne og meddelte de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var ansvarli-

²¹ Spørgsmål nr. 1174, indleveret den 28. august 1978 af Alfred Hansen (DR).

²² Justitsministeriets opfattelse er udførligt begrundet i Notat af 13. juli 1978, journalnummer A 1978-523-8, citeret i svar på spørgsmål fra Folketinget 1190 1977/78.

ge for beslutningen, at fortsat nægtelse ville resultere i dagbøder, indtil oplysningerne blev indsendt.

Kritik af dagbøder

Dagbøderne blev stærkt kritiseret som en uhensigtsmæssig foranstaltning i en sag, hvorom der var rejst juridisk tvivl.

Sagsanlæg

Efter yderligere drøftelser nåede denne udløber af sagen sin foreløbige løsning derved, at de fleste af nægterkommunerne indsendte oplysningerne, men fem kommuner²³ opretholdt deres vægring. De anlagde i november 1978 sag ved Østre Landsret mod Danmarks Statistik. Dagbøderne blev stillet i bero, indtil endelig afgørelse var truffet.

Dom

Landsrettens dom forelå den 29. oktober 1980. Den gav Danmarks Statistik medhold. To af kommunerne²⁴ indankede dommen for Højesteret, der den 19. november 1981 stadfæstede Landsrettens dom²⁵.

Registerlovgivningen

Opbygningen af store edb-baserede registre nåede et højdepunkt med indførelsen af kildeskat i 1970. Samme år vakte som nævnt en i øvrigt overvejende traditionel folke- og boligtælling i Sverige et voldsomt røre i medier og befolkning, bl.a. ud fra det synspunkt at sådanne datasamlinger, identificeret ved "medborgernummer"²⁶, rummede risiko for krænkelse af den enkeltes privatliv og integritet. Denne debat var utvivlsomt medvirkende årsag til, at den datalov, der trådte i kraft i Sverige den 1. juli 1974, indeholdt betydelige restriktioner med hensyn til statistisk anvendelse af registerteknik.

Trolle-udvalget

Det var også i 1970, at Justitsministeriet nedsatte et udvalg til at overveje problemer om privates retsbeskyttelse i forbindelse med oprettelse og brug af registre, navnlig under hensyn til den tekniske udvikling.

Sammensætning

Udvalget, der som nævnt efter sin formand²⁷ blev kaldt "Trolle-udvalget", blev sammensat på en sådan måde, at en bred vifte af edb- og registersagkundskab og interesser var repræsenteret. Også Danmarks Statistik skulle udpege et medlem²⁸.

Tre betænkninger

Udvalget afgav tre deltænkninger, nemlig om tavshedspligt for ansatte i edb-bureauer (juli 1971), om private registre (Betænkning 687/1973) og endelig om offentlige registre (Betænkning 767/1976).

²³ Hillerød, Albertslund, Blåvandshuk, Sydfalster og Vissenbjerg.

²⁴ Albertslund og Hillerød.

²⁵ Begge domme er optrykt i *Arbejdsplan*. 1982.

²⁶ I Sverige et fænomen, der var indført før registeralderen, nemlig i 1947.

²⁷ Højesteretspræsident, dr. jur. Jørgen Trolle.

²⁸ Afdelingschef Aage la Cour.

Danmarks Statistiks synspunkt	Fra Danmarks Statistiks synspunkt var det særdeles vigtigt, at statistik- kens forhold blev grundigt behandlet i sidstnævnte delrapport, selvom det efter sagens natur måtte være andre end statistiske hensyn, der kom til at spille hovedrollen i overvejelserne.
Udvalgets overvejelser	Udvalget gennemgik i delbetænkningen indgående de foreliggende pro- blemer, bl.a. med udgangspunkt i eksisterende retsnormer og udenland- ske erfaringer. Det afsluttede denne del af sit arbejde med at udarbejde et udkast til lov om offentlige myndigheders registre.
Registerbegrebet	Som udgangspunkt for lovforslagets dækningsområde opstilledes et bredt personregisterbegreb, der omfattede edb-registre, herunder "andre syste- matiserede fortegnelser" med oplysninger, der kan henføres til bestemte personer, selvom dette forudsætter kendskab til særlige (dvs. ikke alment kendte) identifikationer (som løbenumre, journalnumre mv.).
Danmarks Statistik - data indbefattet	Af denne definition fulgte, at en stor del af Danmarks Statistiks primær- statistiske datasæt ville blive omfattet af lovforslaget, selv om de ikke er beregnet til typiske registerfunktioner, såsom opslag af oplysninger om enkeltpersoner.
Statistiske grund- synspunkter...	Ikke mindst på denne baggrund var det vigtigt for Danmarks Statistik at fremhæve de omstændigheder, som særligt gør sig gældende for statistik- registre. Bl.a. med brug af de erfaringer, som Danmarks Statistiks søster- institution i Sverige allerede havde indvundet, gjorde Danmarks Statistik sine hovedsynspunkter op som følger: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="344 949 1129 1037">– at princippet om <i>statistisk fortrolighed</i> skulle indgå i lovforslaget som en bærende hovedregel for statistiske registre, således at oplys- ninger til disse ikke måtte kunne bruges til administrative formål <li data-bbox="344 1047 1129 1255">– at den regel om <i>egenaces</i>, der skulle sikre de registrerede adgang til at kontrollere, at afgørelser om dem blev foretaget på grundlag af korrekte oplysninger, herefter ikke var relevant i forhold til statistis- ke registre. Reglen ville for dem i bedste fald give unødvendige om- kostninger, i værste fald forringet sikkerhed, fordi de statistiske re- gistre så måtte indrettes med henblik på, at enkeltopslag kunne udfø- res rutinemæssigt.
...accepteres	Udvalget tiltrådte disse synspunkter og indarbejdede dem i lovforslaget. De har senere haft afsmittende effekt i nogle andre lande.
Hovedprincipper	På de øvrige områder blev de statistiske registre omfattet af samme betin- gelser som andre registre. Oprettelsen af ethvert register skulle godkendes på politisk niveau. Det vil for Danmarks Statistiks vedkommende sige økonomiministeren, der herved i forhold til lov om Danmarks Statistik fik tillagt en ny kompetence. Indhold, formål og oplysninger om registrenes brug og sikkerhedsbestemmelserne skulle indarbejdes i særlige for- skrifter, som den registerførende institution skulle fastsætte under med- virken af en tilsynsmyndighed.

Argumenternes kraft

Debatten omkring bi-standslovsstatistikken blev så celebrer, at den blev taget op til behandling i fjernsyns-udsendelsen "Bytinget", der blev sendt direkte fra Silkeborg den 8. november 1978.

Udsendelsen havde form af en fingeret rettergang med advokater og vidner, men retshandlingerne påvirkede ikke tingets medlemmer væsentligt. Ca. 85 pct. var og forblev imod denne form for statistik. Men i Folketinget, der i realiteten havde taget stilling i forbindelse med vedtagelsen af lov om offentlige myndigheders registre den 25. maj samme år, havde der været et lige så stort flertal for at opretholde Danmarks Statistiks adgang til at fremstille statistik på registerbasis, vel at mærke når sikkerhedsforanstaltningerne er i orden.

TV I AFTES

Argumenternes kraft

Pol. 9/11-78

EMNET FOR aftenens Byting var spørgsmålet, om kommunerne skal udlevere de sociale klienters CPR-numre til Danmarks Statistik.

Debatten er bluset op efter at en række kommuner, deriblandt Vissenbjerg på Fyn, har nægtet at følge Indenrigsministeriets ordre om udlevering. Skal man tro meningsmålingen blandt 100 repræsentantivt udvalgte silkeborgensere, Bytingets panel, er nægterkommunerne i højeste grad i overensstemmelse med den folkelige opfattelse. Hele 85 pct sagde før debatten nej til udlevering, og kun 12 pct var for. Efter debatten mellem Vissenbjergs borgmester Knud Friberg og borgmester Kjeld Rasmussen fra Brøndbyerne var stillingen forholdsvis uændret — kun seks personer havde skiftet mening undervejs.

De to debattører var i den mærkelige situation, at de egentlig havde fælles målsætning, den højeste grad af retssikkerhed for individet, tryghed for, at personlige oplysninger ikke misbruges, og tryghed for, at hjælp til borgerne i et velfærdssamfund kan ydes mest effektivt og hensigtsmæssigt. Kjeld Rasmussen kunne ikke se, at et centralt register frembyder større risiko for borgernes retssikkerhed end de kommunale registre, der findes i forvejen. Og han og hans vidner, professor Bent Rold Andersen, afdelingchef Poul Jensen fra Danmarks Statistik og professor Mogens Koktvedgaard, fremhævede den nye lov om kontrol med offentlige registre (der træder i kraft fra nytår 1979) som en yderligere garanti for, at misbrug ikke kan finde sted. Omvendt var Friberg og hans vidner ikke beroligede ved registerlovens garantier og talte om altfor vage formuleringer i loven og om, at sik-

kerhedsreglerne måske ikke kan overholdes i praksis.

Det er et alvorligt problem, vore instinktive følelser trækker i en retning, og fornuftsargumenter måske trækker i den modsatte. Kjeld Rasmussen kunne have klaret sin opgave som advokat bedre. Han forsøgte sig med den arrogante nedtrækningsfaccon, der ikke længere imponerer, men kun vækker modvilje. Det er ikke bedreviden og tekniske lovparagrafhenvisninger, der overbeviser folk og fjerner ure. Jeg vil tro, at Rasmussens bedste trumfkort var Bent Rold Andersen, som roligt forsøgte at forklare, at den centrale statistik er nødvendig for at forbedre administrationen og det sociale serviceniveau. Det var måske en god omvendt noget generel begrundelse. Mange følte bare, at den ikke var god nok.

Som debatforum er Bytinget stadig en fiks ramme, især hvis advokaterne ville tage procedurereglerne mindre højtideligt og til gengæld interessere sig mere ærligt for den opgave at skabe oplysning om argumenter for og imod. Det virkelig spændende med denne udsendelsesserie set over tid er, at man på sin egen krop oplever hvilke forudsætninger der skal til, før man lader sig overbevise om dette eller hint. Gang på gang konstaterer man, at den såkaldte tørre fornuft, de 'saglige' argumenter ikke slår til. Forbindelseslinjerne mellem instinkt og ratio er der hele tiden, også når man ikke er sig det bevidst. Hvem ser flink ud? Hvem har man tillid til? Hvem tænker ikke alene stringent, men også med menneskelig fantasi? Hvem ville man nødigst strande med på en øde ø? Med de kriterier bliver debattørerne vejret på vægten.

Bettina Heltberg

Samkøring	Ved samkøring af data fra forskellige registre skulle der ligeledes fastsættes forskrifter. Dog blev det tilladt at samkøre oplysninger uden forskrifter til statistiske eller videnskabelige formål, forudsat at de samkørte data i identificeret form kun fik en ganske kort levetid.
Justitsministeriets forslag	Efter yderligere bearbejdning og en høringsrunde fremsatte Justitsministeriet i oktober 1977 forslag til to registerlove om henholdsvis private og offentlige registre. De nævnte principper vedrørende statistiske registre var opretholdt i dette forslag og derfor kendt, da debatten om bistandslovsstatistikken gik i gang få måneder efter lovforslagets fremsættelse.
Folketingsudvalgene og debatten	Med hensyn til statistiske registerspørgsmål arbejdede det nedsatte folketingsudvalg bl.a. som følge af den vedvarende debat om bistandslovsstatistikken under intens bevågenhed, og sikrede sig en meget grundig underretning om disse spørgsmål. Forslaget blev - efter at udvalget havde afgivet betænkning med mange ændringsforslag af flertal og mindretal samt af ministeren - vedtaget den 25. maj 1978 med 120 stemmer for og 28 imod, mens seks undlod at stemme ²⁹ .
Principper opretholdt og skærpet	De principper for statistiske registre, som Trolle-udvalget havde lagt til grund, viste sig bæredygtige og blev i deres essens ikke ændret i den endelige lov. Der skete dog to stramninger i forhold til det oprindelige forslag: <ul style="list-style-type: none"> - Bestemmelsen om statistisk fortrolighed blev skærpet, således at det blev tydeliggjort, at anvendelse af data fra statistiske registre til administrativt brug ikke ville kunne finde sted (med mindre <i>lovgivningsmagten</i> bestemmer dette) - Det blev fremhævet, at sensitive personoplysninger kræver ganske særlige sikkerhedsforanstaltninger, fx kryptering af personnumrene. Danmarks Statistik gav via økonomiministerens tilsagn om at iværksætte sådanne skærpede foranstaltninger hurtigst muligt, dvs. allerede før lovens ikrafttræden, for så vidt angik bl.a. den så kritiserede bistandslovsstatistik. Dette var led i en kæde af sikkerhedsforanstaltninger, som Danmarks Statistik allerede havde under etablering, og som med udgangspunkt i registerloven blev forstærket i de følgende år.
Bestemmelsernes ikrafttræden	Loven trådte i kraft pr. 1. januar 1979, men således at de forskrifter, der skulle fastsættes for de enkelte registre, skulle gælde fra 1. januar 1980. De skulle forinden behandles af det nyoprettede <i>Registertilsyn</i> , der under <i>Registerrådet</i> fik til opgave at vogte over, at registrene kun blev anvendt til lovlige formål og på en måde, der sikrede, at de registreredes retsbeskyttelse og integritet ikke blev krænket.
Nyt arbejdsfelt	Arbejdet med at udforme forskrifter for de eksisterende registre i Danmarks Statistik, og med de forhandlinger, som skulle gennemføres med

²⁹ Folketingstidende 1978/79, spalte 10948.

Registertilsynet, var en betydelig engangsopgave for begge institutioner. Også den løbende vedligeholdelse af forskrifter kræver en del arbejde. Efterspørgslen efter forskrifterne, som er tilgængelige i Danmarks Statistiks bibliotek, har været begrænset, men desuagtet gør de utvivlsomt nytte ved at dokumentere registrenes jordnære funktioner, der ligger temmelig langt fra de forestillinger, som var blevet fremmanet under debatten om bistandslovsstatistikken.

5.5 Analyser og prognoser

Som nævnt foran blev det i lov om Danmarks Statistik forudsat, at institutionen fremtidigt skulle beskæftige sig med udarbejdelse af analyser i et omfang, som dog ikke blev nærmere fastlagt, men man tænkte formentlig på forskningsprægede aktiviteter, bl.a. med norsk forbillede.

Ny rutine

På denne baggrund og i kraft af nye tekniske muligheder var det naturligt at forstærke indsatsen med hensyn til befolkningsprognoserne. Sådanne var hidtil kun udarbejdet med lange mellemrum i tilknytning til folketællingerne, men nu blev det en fast funktion til stadighed at ajourføre og udbygge disse prognoser - via et særligt udvalg i samarbejde med de myndigheder, der varetog den fysiske planlægning på forskellige niveauer.

Analyse- og prognosekontor

Et nyt analyse- og prognosekontor, der blev oprettet i 1969, skulle tage sig af nye opgaver. Det startede med at dyrke to hovedlinier: Nemlig for det første økonomiske modeller og andre konjunkturanalyser og for det andet studier af de analytiske muligheder som en kombination af oplysninger fra forskellige personstatistiske kilder ville give. Det skete ved hjælp af et såkaldt minipopulationsregister (MPR).

ADAM

Analysekontoret deltog fra sin oprettelse i det udviklingsarbejde vedrørende en dansk makroøkonomisk model, der allerede i 1960'erne blev udført på Københavns Universitets Økonomiske Institut³⁰. I 1970 blev der udgivet en foreløbig rapport herom. Med udgangspunkt heri blev der i Danmarks Statistik dannet en modelgruppe, som skulle videreføre udviklingsarbejdet i samarbejde med Økonomisk Institut og potentielle brugere af modellen, særligt de økonomiske ministerier. I 1972 lykkedes det for første gang at overvinde de tekniske vanskeligheder med at løse modellens ligningssystemer, og i 1974 blev den første rapport udgivet. I 1979 var modellen, der havde fået navnet ADAM (Annual Danish Aggregated Model) færdigudbygget i det oprindelige format. Eksistensen af denne model og en tilsvarende, men anderledes konstrueret model under Det økonomiske Råds Sekretariat (SMEC) betød, at rådgivere og beslutningstagere i den økonomiske politik fik adgang til et bredere, mere kvantificerbart grundlag for dispositioner i den økonomiske politik end hidtil³¹.

³⁰ Med lektor, senere professor dr.polit. Ellen Andersen som udfarende kraft.

³¹ De faglige aspekter af modelarbejdet er nærmere omtalt i bind 2.

MPR	Minipopulationsregistrets (senere betegnet udsnitsarkivet) mission var at være datagrundlag for personstatistiske analyser, der lå uden for den ordinære statistiks rækkevidde. Desuden blev det brugt til at afprøve de statistiske muligheder, der opstod ved kombination af oplysninger fra forskellige kilder, baseret på personnummerets entydige identifikation. Navnlig i sidstnævnte henseende fik MPR uvurderlig betydning for udviklingen, idet det fungerede som en miniatureudgave af det personstatistiske system, som nu var under udvikling, jf. afsnit 5.1.
Ressourceknaphed	Den udtalte knaphed på ressourcer i forhold til de mange opgaver nødvendiggjorde imidlertid, at man måtte placere også mere ordinær statistikproduktion i analyse- og prognosekontoret, nemlig den personrelaterede uddannelsesstatistik, som var opbygget i Undervisningsministeriet, men som nu efter aftale blev overført til Danmarks Statistik.
Analysekontoret nedlægges	I 1973 tog man endnu et skridt i denne retning. Analyse- og prognosekontoret blev nedlagt, og opgaverne blev for personstatistikens vedkommende overført til kontoret for befolkningsstatistik - der i forvejen udarbejdede befolkningsprognoserne - mens det økonomiske modelarbejde blev overført til samme kontor som nationalregnskaberne, og senere fik sit eget kontor.
Koncentration om det mest essentielle	Af denne omlægning fulgte, at Danmarks Statistiks indsats på analyse- og prognoseområdet måtte indskrænkes til nogle få vitale områder, hvor Danmarks Statistik i kraft af sin organisation og sine data var særligt velegnet til at udføre opgaverne, og/eller ressourcer udefra kunne stilles til rådighed. Det var næppe dette, der havde været meningen, da "analyser og prognoser" i 1966-loven blev formuleret som et selvstændigt programpunkt, men der måtte jo prioriteres.

5.6 Edb-problemer

Som nævnt begyndte Danmarks Statistik i 1967 at anvende I/S Datacentralen som leverandør af edb-ydelser, og startede samtidig uddannelse af egne edb-medarbejdere. Sideløbende anvendtes fortsat egne mindre anlæg, baseret på hulkort og også på magnetbånd. Endvidere trak Danmarks Statistik efterhånden på edb-kapacitet andre steder, ikke mindst på de centraler, der var til rådighed for forskning og undervisning, i det omfang disse ydelser var tilgængelige for Danmarks Statistik. Dette var økonomisk fordelagtigt, mens Datacentralens ydelser skulle betales til en pris, der på daværende tidspunkt ikke var underkastet markedsregulering.

Eget hovedanlæg

Det måtte forekomme temmelig oplagt, at denne pluralistiske edb-politik i længden ikke var særlig hensigtsmæssig. Det var en almindelig opfattel-

se, at Danmarks Statistik som stor og speciel edb-bruger burde have eget hovedanlæg med den fornødne kapacitet - ligesom tilfældet var i statistiske centralbureauer i andre lande. Dette krævede imidlertid en særlig til-ladelse. Det lykkedes Danmarks Statistik at opnå en sådan i 1971. Tiden blev moden netop da, på grund af den store folke- og bolig-tælling 1970.

Principielt vanskeligt,
praktisk let

Når anskaffelsen af et sådant anlæg ikke var et rent rutinespørgsmål, var det fordi statens daværende edb-politik gik ud på, at alt edb-arbejde, der krævede større anlæg, skulle samles i Datacentralen. Det var denne institutions bestyrelse, der skulle godkende alle anskaffelser af større edb-anlæg i andre statsinstitutioner. Selv om rigsstatistikeren som nævnt var medlem af Datacentralens bestyrelse for at sikre samordning, kunne der derfor opstå en interessekonflikt. Men spørgsmålet gav ingen vanskeligheder i relation til Danmarks Statistiks planer³².

Gode argumenter

Økonomiske og andre argumenter for, at Danmarks Statistik skulle have eget anlæg, var stærke, og formentlig spillede det også ind, at Datacentralen havde hænderne mere end fulde af CPR-, moms-, kildeskat- og andre store administrative systemer. Desuden har det næppe været uden betydning, at en særordning for Danmarks Statistik, som var den eneste danske statistikproducent af større betydning, næppe gav risiko for præjudicering af stillingen på det administrative område.

Forventninger

Etableringen af eget hovedanlæg skete i 1971. Det skabte håb om store rationaliseringsgevinster. Tempoet i disse blev imidlertid langsommere end forventet.

Kompliceret
arbejdsgang...

Årsagerne hertil var mange. Edb-anlæggenes elektronik virker ganske vist lynhurtigt, men på den tid krævede det mange og indviklede planlægnings- og programmeringsprocesser at få maskinerne til at frembringe de ønskede resultater. De edb-rutiner, der var udviklet til administrativ data-behandling, blev i begyndelsen også anvendt i statistikken, men viste sig ikke at være særligt egnede hertil.

...og store
forberedelser

Inden en opgave kunne "sættes i drift", skulle der gennemføres omfattende og tidskrævende forberedelser, såsom kravspecifikation, systembeskrivelse, programmeringsoplæg, programmering, programtest og systemtest. Dette var en langvarig proces, der ofte gav problemer. Ændringer undervejs gav store omkostninger og forsinkelser. Ændringer var derfor isoleret set uønskede, men de var på den anden side uundgåelige, når planerne skulle tilpasses udviklingen i et dynamisk samfund.

³² Meddelt af daværende rigsstatistiker N. V. Skak-Nielsen.

Fremskridt og vanskeligheder

Det var ventet, at det blev lettere at løse sådanne problemer, når selve edb-anlægget og de dertil knyttede medarbejdere blev bragt inden for Danmarks Statistiks egne vægge. Og der skete da også besparelser og fremskridt, og omkring 1975 fungerede teknikken rimeligt godt.

Problem I: Kommunikation

Men der var tre andre problemer som vedblev at give vanskeligheder. Det ene problem synes at have haft udgangspunkt i kulturforskelle mellem medarbejdere i den moderne elektroniske databehandling og i den traditionelt prægede statistikproduktion. Det gjorde kommunikationen mellem de to typer fagfolk vanskelig. Dette blev søgt afhjulpet med en ny medarbejderkategori, brugerplanlæggeren, hvis opgave var at bygge bro mellem de to verdener. Initiativet blev en succes på de områder, der var store nok til at have "egen" brugerplanlægger.

Problem II: Flaskehalse

Et andet problem var, at centraliseringen omkring edb-anlæg og -arbejde skabte flaskehalse. De mange led, som en tælling skulle passere i planlægning og drift, gav risiko for kødannelser med deraf følgende prioriteringsproblemer. Disse problemer blev ikke mindre af, at edb-medarbejderne var samlet både organisatorisk og lokalemæssigt. Problemerne måtte derfor ofte løses på et forholdsvist højt niveau i organisationen.

Problem III: Knaphed

Et tredje problem, som optrådte i 1970'erne, men som skærpedes yderligere senere, bestod i, at edb-specialister blev en meget efterspurgt form for arbejdskraft med et højt, markedsbestemt lønniveau, som det dengang helt uflexible statslige lønssystem havde svært ved at hamle op med.

Særlig overenskomst

Edb-specialisterne tilhørte lønmæssigt oprindeligt HK-overenskomsten, men havde dannet egen organisation, PROSA, i 1967. Denne havde gennem målbevidst indsats opnået egen overenskomst med staten i 1977. Denne løftede lønniveauet, men byggede på en anciennitetsbestemt normallønskala, der ikke kunne fraviges.

Ingen markeds- tilpasning

Dette var ud fra behovet for markedstilpasning ikke nogen hensigtsmæssig løsning, men her blev den statslige normallønstradition støttet af en stærk faglig solidaritet, som de unge medlemmer af den nye organisation havde etableret i løbet af kort tid.

Et problem af dimensioner

For institutionen Danmarks Statistik og dermed for statistikken og brugerne betød disse problemer, at edb-instrumentet ikke fik optimal effekt, hvilket var ret så alvorligt for den krævende omstillingsproces, som Danmarks Statistik var i.

Ansættelse af datalogistuderende

Mod manglen på edb-folk til nøgleposter med solid statistisk erfaring var der i det korte løb ingen fuldstændig kur. Danmarks Statistik fik imidlertid glæde af på deltidsbasis at beskæftige studerende fra det nærliggende datalogiske institut under Københavns Universitet. Dette var vel ikke no-

gen idealløsning, men der var tale om en fleksibel arbejdskraftsressource, der tilførte friske impulser udefra.

5.7 De indre linier

Billedet af Danmarks Statistik i disse år domineredes af statistikkens dynamiske udvikling, men der skete også mangt og meget på de indre linier.

Servicevirksomheden på vej

Den nye aktivitet, servicevirksomhed mod betaling, var endnu i 1970 i sin vorden med en omsætning, der svarede til godt én pct. af de samlede driftsudgifter i 1970/71. I 1980 var tallet steget til otte pct., og der var udsigt til fortsat stigning ikke mindst på baggrund af de stærkt forbedrede datamuligheder, som nu tegnede sig.

Bevillingerne

Hoveddelen af Danmarks Statistiks budget - finanslovsbevillingen - var med nogle mellemliggende svingninger i faste priser på samme niveau i 1980 som i 1970³³. Dette var en følge af to modsatrettede tendenser: Nogle af de mange helt nye aktiviteter kunne endnu motivere bevillingsforøgelser, men disse blev modvirket af den almindelige nedadgående tendens i det generelle bevillingsniveau, der fulgte af bevillingsmyndighedernes overordnede sparebestræbelser.

Lavt til loftet

Henimod slutningen af årtiet begyndte budgetrammen at stramme for alvor. Det samme gjorde det såkaldte akademikerloft, der bestod i, at der skulle særlig tilladelse fra bevillingsmyndighederne til at oprette nye stillinger på dette område.

Personaleudviklingen

Antallet af medarbejdere steg fra 1970 til 1980 i omtrent samme tempo som summen af bevillingerne og serviceindtægterne, men omlægningerne fra manuelt arbejde til edb medførte, at antallet af edb-specialister måtte stige i stærkere takt end hele personalet. Det samme gjorde, trods restriktionerne, akademikerantallet, der blev fordoblet i tiåret. Som udviklingen var, forblev begge kategorier til stadighed knappe goder, både antals- og erfaringsmæssigt.

Organisationsomlægninger

Som følge af, men langt fra i takt med, produktionsudviklingen, blev Danmarks Statistiks organisation udvidet med nye kontorer pr. 1. januar 1977. Samtidig gennemførtes efter nogle års forarbejde, bl.a. under medvirken af Administrationsdepartementet, en mere almindelig omlægning af organisationen, i store træk dog på basis af samme inddelingsprincipper som hidtil. Til varetagelse af de mange spørgsmål i relation til statistiske registre blev der oprettet en specialfunktion, registerforvaltningen.

³³ *Arbejdsplan*. 1982.

Samling på troppe
 Det var en stor styrkelse for Danmarks Statistik, at man i 1973 kunne flytte ind i nye fælles lokaler på Østerbro, jf. også side 88. Hidtil havde personalet til skade for det daglige samarbejde været spredt på indtil otte forskellige adresser. En indbygget ulempe ved udflytningen var imidlertid, at Danmarks Statistik kom på større fysisk afstand af måske den vigtigste kreds af brugere, nemlig centraladministrationens departementer, en anden var, at lokalernes kvalitet lod noget tilbage at ønske, bl.a. som følge af udbredt anvendelse af nålefilt, som på dette tidspunkt ikke var behandlet mod miljøgener.

Afstresset samarbejde
 Det var også i begyndelsen af 1970'erne, at der gennemførtes to små reformer, som imidlertid ikke var uden betydning for de daglige samarbejdsrelationer. I tidens ånd blev alle, der ikke bad sig fritaget, "dus", og desuden blev der indført flextid, således at kontrollen med arbejdstidens overholdelse blev automatiseret og dermed afpersonificeret. Det skete sektionsvis og forudsatte enighed mellem den lokale ledelse og medarbejderne, men ordningen kom efterhånden til at omfatte hele institutionen.

5.8 Resultater

Trods de bryderier, som Danmarks Statistik kom ud for i 1970'erne, må dette årti som allerede nævnt karakteriseres som en periode med klar fremgang for den danske statistik, hvis fundament blev styrket, selv om ikke alle resultater endnu var synlige for brugerne.

Den juridiske afklaring
 På det retlige område var det vigtigt, at statistisk fortrolighed endelig var blevet lovmæssigt fastslået som et fast princip. I det lange løb var det formentligt tilmed en fordel, at det skete under så stort postyr, at dets eksistens og betydning blev kendt i vide kredse. Som forholdene havde udviklet sig i samfundet, var det ikke mere tilstrækkeligt at kunne henvise til sædvane og faste intentioner. Der skulle lovgrundlag og kontrol til - og det kom der med registerloven.

Omkostnings-effektivitet
 For statistikkens omkostningseffektivitet var det afgørende, at det forblev muligt at basere udviklingen på systematisk anvendelse af registeroplysninger og -teknik.

Relativ lav indberetningsbyrde
 Vigtigt var det også, at registerudviklingen i samfundet fortsatte, og dermed sikrede statistikkens datagrundlag, som det ellers ville have kostet store indberetningsbyrder for borgere og/eller erhvervsliv- og betydelige udgifter på Danmarks Statistiks konto på Finansloven, der havde måttet forhøjes.

Forringede relationer
 Danmarks Statistik kom dog ikke gennem perioden uden negative effekter. Det kan bl.a. aflæses på besvarelsesprocenterne for de postskema-baserede beskæftigelsestællinger, der faldt fra 91 pct. i 1971 til 75 pct. i 1979.

Statistikens udvikling

På næsten samtlige statistiske områder skete der i 1970'erne en betydelig udvikling.

Personstatistikens fremgang

De principielle sider af den *personstatistiske udvikling* er omtalt i afsnit 5.1 og 5.4. De vigtigste konkrete statistiske forbedringer på området var:

- bearbejdning på eget edb-anlæg og meget omfattende publicering af folke- og boligtællingen 1970
- ufuldstændig, registerbaseret folketælling i 1976
- afholdelse af store beskæftigelsestællinger (1972, 1975 og 1978) med registerfordelte oplysninger
- overgang til edb-optælling af socialstatistik på basis af kommunale edb-registre (Kommunedata)
- etablering af en social ressourcestatistik baseret på udførlige oplysninger om alle de enkelte sociale institutioner
- overtagelse fra Undervisningsministeriet og videreudvikling af den personorienterede del af uddannelsesstatistikken
- oprettelse i Boligministeriet under medvirken fra Danmarks Statistik af et bygnings- og boligregister (BBR)
- etablering - omsider - af personalestatistik for den offentlige sektor³⁴
- oprettelse af et nyt arbejdsløshedsstatistisk grundlag (CRAM) med effekt for statistikken fra 1979
- oprettelse af et statistisk arbejdspladsregister i Danmarks Statistik med registerstatistiske nøglefunktioner både for person- og erhvervsområdet.

Erhvervsstatistikens EF-tilpasning

Det erhvervsstatistiske område blev i 1970'erne karakteriseret af mange og store omlægninger som følge af Danmarks tilslutning til EF. Selvom kravenes udviklingstempo var lavere, end de blev i 1990'erne.

Erhvervsregisterets udvidede horisont

Som nævnt indgik det fra 1975 i Danmarks Statistiks opgaver at føre et generelt erhvervsregister, også til administrativt brug. Arbejdet med at etablere et sådant basisregister og med at skabe forbedret grundlag for videregående erhvervsstatistik på registerområdet blev imidlertid stærkt hæmmet af, at det trods en række bestræbelser, omfattende udvalgsarbejder mv. trak ud med at få indført en fælles virksomhedsidentifikation for momsregister og kildeskatteregistre³⁵, der var hovedleverandører af ajourføringsoplysninger til erhvervsregisteret.

³⁴ Kaldet Heinesen-tællingen efter den daværende finansminister, der med sit krav om en sådan opgørelse havde medvirket til, at trægheden i de medvirkende offentlige institutioner kunne overvindes.

³⁵ Det skete først i 1992, efter at de to administrationer var blevet lagt sammen til Told- og Skattestyrelsen. Herved kom de to registre under fælles ledelse, og det blev derfor lettere at løse de betydelige tilpasningsproblemer.

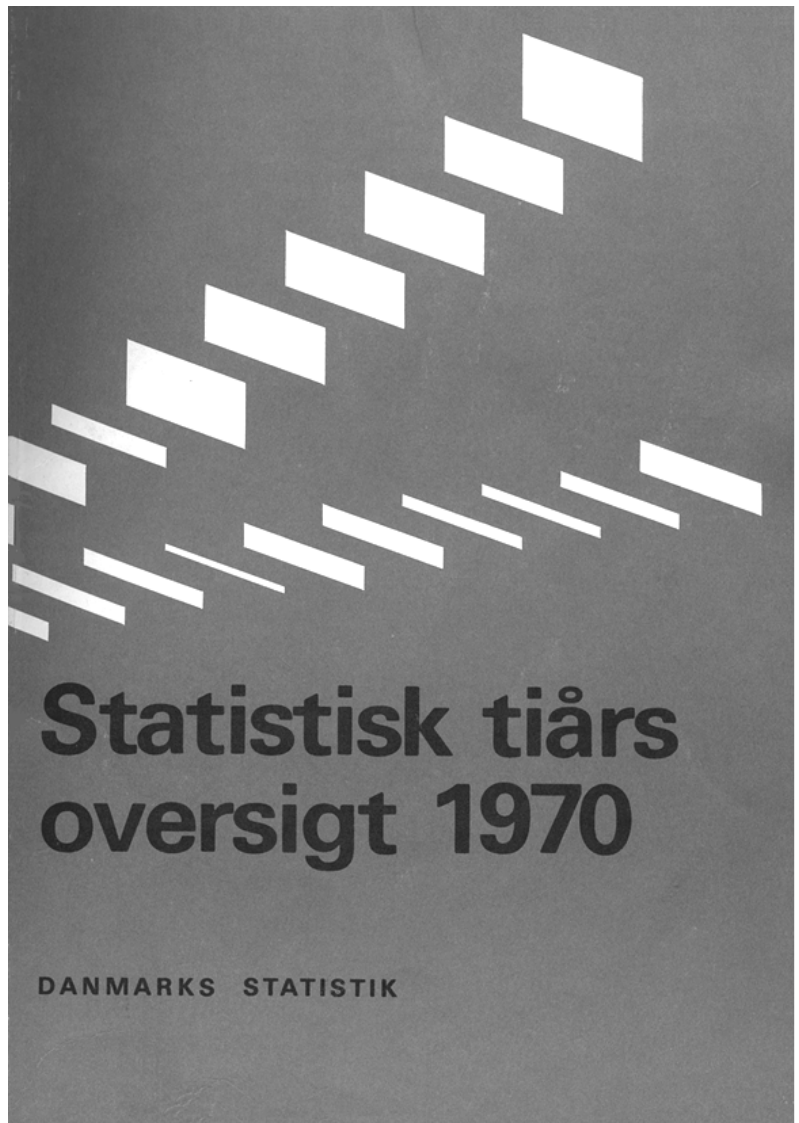
Udenrigshandelens øgede betydning	I modsætning til de fleste andre områder blev EF-udenrigshandelstatistikken grundlæggende berørt af EF-medlemskabet i kraft af bestemmelser om den indre og ydre samhandel. Der skulle fx løbende produceres og indrapporteres en række detaljerede oplysninger til statistikkontoret i Luxembourg, og vareopdelingen skulle omlægges.
Økonomisk statistik	På baggrund af de mange kræfter, som Danmarks Statistik måtte bruge på generelle spørgsmål, på personstatistikken og på erhvervsstatistikens tilpasning til EF-krav, kunne det måske forventes, at det tredje statistiske hovedområde, det økonomiske, måtte ligge underdrejet. Bortset fra, at dette område - som de andre - var udsat for forsinkelser på grund af knaphed på generelle og specielle ressourcer, var dette nu ikke tilfældet. Som allerede nævnt udvikledes i disse år den makroøkonometriske model ADAM samtidig med, at nationalregnskabsstatistikken blev grundlæggende reformeret og forbedret.
De nye nationalregnskaber	Der var flere grunde til, at det var nødvendigt at reformere de i det store og hele velfungerende nationalregnskaber: Den efterhånden meget vidtstrakte brug af opgørelserne krævede flere detaljer og forbedret kvalitetsdokumentation. I kraft af den statistiske udvikling kunne beregningsgrundlaget udvides og forbedres, således at disse kvaliteter nu var blevet mere opnåelige, end da det tidligere system blev grundlagt. Endelig krævede tilpasning til de da gældende internationale systemer, SNA (FN) og ESA (EF) begrebsmæssige ændringer over en bred front. Arbejdet vanskeliggjordes dels af, at disse systemer ikke fuldt ud var indbyrdes konsistente, dels af de kontinuitetsproblemer som de mange ændringer i primærstatistikkerne - som er nationalregnskaberne råstof - havde medført.
Serier fra 1966	Det var derfor ekstra vigtigt, at disse kontinuitetsproblemer blev overvundet i nationalregnskabsstatistikken, og de nye serier skulle på sammenligneligt grundlag føres tilbage til 1966, hvor der som nævnt var blevet foretaget en detaljeret input-outputanalyse.
Offentlige regnskaber og budgetter	På den offentlige økonomis område udvikledes delsystemer i nationalregnskabsformat. Den primære kommunale regnskabsstatistik blev væsentlig forbedret med udgangspunkt i et nyt kommunalt budget- og regnskabssystem, som etableredes med virkning fra 1976. Statistikken blev udvidet med en detaljeret budgetstatistik, beregnet til en række myndigheders specifikke planlægningsformål. Denne - fra et generelt statistisk synspunkt lidt perifere - opgave påtog Danmarks Statistik sig efter ønske fra såvel kommunerne som fra centraladministrationen.
Oliekriser og reguleringsmekanismer	Foranstaltninger til at afbøde virkningerne af den anden oliekrise i 1979 medførte ved årtiets slutning bl.a. behov for nye reguleringsmekanismer, med ændringer i pristalsberegningerne og udvidelse af lønstatistikken til følge.

10-årsoversigt

Den 10-årsoversigt, der var udkommet som til-læg til Statistiske Efterretninger siden 1958, viste sig at være meget efterspurgt til undervisningsformål. Da den blev relanceret i 1970 tog Danmarks Statistik konsekvensen heraf.

Publikationsredaktionen i Danmarks Statistiks forlag udformede indholdet i samarbejde med Danmarks Statistiks faglige enheder og med designmæssig og pædagogisk bistand af henholdsvis Erik Ellegaard Frederiksen og lektor ved Handelshøjskolen, Mette Koefoed Bjørnsen.

Resultatet udeblev ikke. 10-årsoversigten blev Danmarks Statistiks bestseller. Oplaget toppede i 1982 med 39.000. Det er senere faldet noget, men 10-årsoversigten er stadig den statistiske publikation, der udkommer i det største oplag.



Servicevirksomhedens etablering

I 1969 blev der oprettet et nyt kontor i Danmarks Statistik, der skulle lede arbejdet med at opbygge en ny aktivitet: Service mod betaling.

Ny vinkel

Det var et område, som for en statistisk institution krævede en ny indfaldsvinkel, og som i øvrigt rejste en række praktiske og principielle problemer. Af de vigtigste kan nævnes spørgsmål som prispolitik samt afgrænsningen i forhold til institutionens øvrige opgaver, herunder den grættsservice, som fortsat skulle udføres i forbindelse med svar på forespørgsler og via biblioteket. Endvidere skulle det klargøres på hvilken måde

statistik, som oprindeligt var udarbejdet til serviceformål, kunne offentliggøres eller sælges til andre kunder.

Etablering
af praksis

På disse spørgsmål blev der efterhånden fundet praktiske løsninger, der selvfølgelig respekterede Danmarks Statistiks overordnede principper. Servicevirksomheden omtales nærmere i bind 2.

Nye produkter

Sideløbende blev den nye serviceorganisation opbygget og en række specielle produkter udviklet. Blandt disse kan særligt nævnes en abonnementsordning for brugere af detaljerede, månedlige udenrigshandelstal, og de forannævnte planlægningsorienterede opgørelser, som de enkelte kommuner kunne betjene sig af.

Markant
stigning

På dette grundlag steg servicevirksomhedens indtægter fra godt 1 pct. i 1970 til ca. 8 pct. i 1980 af institutionens samlede udgifter. Planerne opererede med en yderligere omsætningsstigning i de følgende år - og som det skulle vise sig: Med god grund.

6. Danmarks Statistik 1980-1990

Ved indgangen til 1980'erne var mange spørgsmål faldet på plads for den danske statistik. Dens legale grundlag var blevet cementeret. Produktionsmetoder svarende til det nye datagrundlag var under indarbejdelse, og det statistiske potentiale var derigennem blevet stort. Principielt tegnede udsigterne sig derfor lysere end længe, men...

Problemer på kort sigt

Danmarks Statistik havde som nævnt i 1970'erne lagt en strategi, der gik ud på mest muligt at basere statistikken på oplysninger fra administrative registre. Denne strategi var imidlertid ikke uden problemer på kort sigt. Til dagens orden hørte indkøringsproblemer af mange slags, og kontinuitetsbrud kunne opstå som følge af ændringer i datagrundlaget. Mulighederne for at begrænse disse konsekvenser var under de givne betingelser små.

Ressourceknaphed...

For det første blev økonomien i denne periode stærkt forværret. Den generelle nedskæring af budgetrammerne år for år accelererede, idet denne metode var blevet et af de overordnede økonomisk-politiske instrumenter. Beparelserne ramte Danmarks Statistik hårdt. Mens nettobevillingerne gennem 1970'erne forblev nogenlunde uændrede, faldt de i løbet af 1980'erne med næsten en snes procent.

...og stigende behov

Statistikbehovet var i forvejen i stigning, bl.a. på grund af EF-medlemskabet. Den økonomiske krise gjorde snarere dette behov større end mindre. Hertil kom, at manglen på edb-nøglepersonale blev mere og mere udtalt. I enkelte år nåede afgangshyppigheden for edb-specialister op på 40 pct. Endelig var der betydelige vanskeligheder med at indpasse edb-funktionerne på harmonisk måde i institutionens organisation og arbejdsform.

Følgevirkninger

Navnlig den sidste halvdel af 1980'erne blev præget af forholdsregler mod disse vanskeligheder. Der blev iværksat sparekampagner, ansættelsesstop, afskedigelser, nedskæringer i statistikprogrammet og ændringer i organisationen. Til vanskelighederne bidrog yderligere såvel overenskomststridige kampskridt (edb-medarbejdere) og i 1987 overenskomstmæssige strejker (PROSAs og Dansk Typografforbunds medlemmer i Danmarks Statistik).

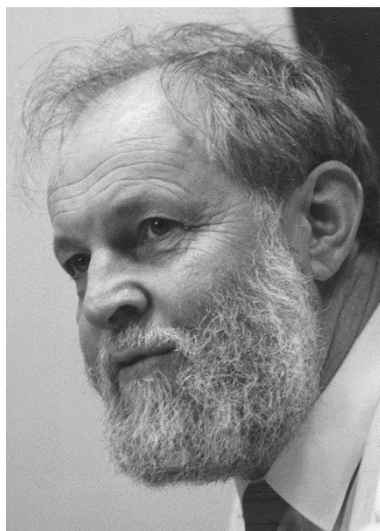
De nye tider

Danmarks Statistik havde i sine relationer udadtil mærket det samfundsmæssige opbrud, der skete i 1970'erne, bl.a. gennem stærkere kritik. Men indadtil havde de nye tider også manifesteret sig, bl.a. i form af friere omgangsformer og øget engagement af personalet med hensyn til spørgsmål, der angik den enkeltes - men også hele arbejdspladsens - ve og vel. Omkring 1980 påbegyndte man en forstærket personalepolitisk indsats. Samtidigt blev det besluttet at lægge større vægt på intern uddannelse. Disse

tendenser blev efterhånden forstærket, henimod næste 10-årsskifte, bl.a. med bistand udefra.

Ny rigsstatistiker

Danmarks Statistik fik i 1988 ny ledelse, idet professor Hans E. Zeuthen tiltrådte som chef 1. august 1988. Han afløste N.V. Skak-Nielsen, der fratrådte ultimo marts 1988 efter at have været rigsstatistiker siden 1966. Den mellemliggende periode med en konstitueret chef blev forlænget på grund af valg og regeringsskifte i foråret 1988.



Hans E. Zeuthen kom til Danmarks Statistik som chef i 1988, dvs. på et tidspunkt, hvor vanskelighederne spidsede til. Han medbragte et unikt kendskab til statistikkens produkter og erklærede ved sin tiltrædelse sin "forliebelse" i Danmarks Statistik, trods de skønhedspletter institutionen syntes ham at have. Ved hans afgang i 1995 var der gennemført fornyelser og en første lempelse af Danmarks Statistiks vanskelige budgetforhold. (Polfoto).

Hans E. Zeuthen (f. 1936)

6.1 Statistikkens tilstand og brugernes forventninger

Trods ressourcemangel og andre problemer skred den statistiske udvikling i 1980'erne videre frem, om end i langsommere tempo end i de foregående år og i det korte sigt ikke på alle områder med resultater, som gav fuld brugertilfredshed.

Langt tilløb

For det første viste nogle af de vigtigste resultater af det nye datagrundlag i praksis sig først for alvor med folke- og boligtællingen 1981. Den var fuldt registerbaseret og havde en bearbejdnings tid på et par år. Det var hurtigt for en folke- og bolig tælling, men oplysningerne havde været savnet længe, idet 70-tællingens oplysninger under den stærke samfundsmæssige udvikling forlængst var forældede.

Manglende oplysninger

For det andet måtte brugerne endnu en tid mangle detaljerede statistiske oplysninger på nøgleområder, fx det sociale. Her var der opstået et nyt statistisk potentiale i form af kommunale registre, men disses statistiske udnyttelse var i venteposition, dels som følge af problemer omkring bistandslovsstatistikken, dels fordi de enkelte kommuners brug af systemerne var uensartet, og dermed gjorde anvendelsen teknisk vanskelig.

Statistik om erhverv og økonomi	På erhvervsstatistikens område var det fortsat et problem, at kun landbruget og de lidt større industrivirksomheder var tilstrækkeligt godt dækket med statistiske oplysninger. Med registerstatistikken blev dette problem noget reduceret, uden dog at blive fuldt ud løst. Den økonomiske statistik var i kraftig udvikling, men havde alligevel svært ved at følge med i behovene, der voksede i takt med samfundets stigende økonomiske problemer og som følge af medlemskabet af EF.
Kontinuitetsproblemer	Det tredje problem set fra brugernes synspunkt var de allerede nævnte forstyrrelser i kontinuiteten, som de nye datakilder medførte i en overgangsperiode, og de forsinkelser som indkøringsproblemer og ressourceknaphed gav anledning til.
Langt og kort sigt	Set i internationalt perspektiv var den udviklingsindsats, der blev gjort for den danske statistik i 1970'erne uden sidestykke, og den fik stor positiv betydning for den danske statistiks fremtidige kvalitet og omkostningseffektivitet. For de hjemlige brugere kunne de kortsigtede problemer skygges for de langsigtede fordele og give grobund for kritik.
Kritik fra erhvervene	Som et eksempel på sådan kritik kan nævnes en henvendelse fra Håndværksrådet, der blev behandlet af Danmarks Statistiks styrelse i slutningen af 1979 ¹ . Her kritiseres bl.a. relativ svag dækning af håndværket.
...og i pressen	Endvidere kan nævnes en artikel i Politiken den 30. september 1987, der med støtte i udtalelser fra en række økonomer gjorde gældende, at der manglede oplysninger om bl.a. formuefordelingen og om koncentrationen i erhvervslivet, samt at der var ubalance i erhvervsstatistikken. Endvidere kritiseredes tallene for at være for gamle og dårlige. Rigsstatistikerens udtalte i et svar, at Danmarks Statistik selv havde øje for en række af de mange behov, men måtte melde hus forbi med hensyn til ønsker, som ikke kunne opfyldes på grund af institutionens økonomiske vanskeligheder eller manglende muligheder for at skaffe grunddata.
Problemernes behandling	I arbejdsplanerne i 1978 og 1982 ² gjorde Danmarks Statistik med henvisning til brugernes ønsker rede for den indsats, der allerede var gjort og for overvejelser om yderligere forbedringer inden for de givne rammer. Man kunne pege på, at registerstatistikken gennemgående gav en langt bredere dækning end hidtil og på, at man gennem hyppigere opgørelser og kortere bearbejdningsstid i stadigt stigende grad søgte at øge aktualiteten. Desuden var der forbedringer i formidlingen. Men knapheden på økonomiske ressourcer og erfarent personale og ikke mindst hensynet til indberetningsbyrden var faktorer, man ikke kunne komme uden om.

¹ Styrelsesnotat a392.

² *Arbejdsplan*. 1978: "Kommer statistikken tidligt nok?" og *Arbejdsplan*. 1982: "Statistikken og dens brugere".

6.2 Edb-problemer og -reformer

Spørgsmålet om, hvorledes man skulle nå frem til optimal udnyttelse af edb-teknikkens nye muligheder, indtog ved overgangen til 1980'erne en central plads i Danmarks Statistik.

Et organisatorisk spørgsmål

Nogle af disse edb-problemer var typiske for tiden, andre specielle for Danmarks Statistik. Ledelsen skønnede, at de sidste navnlig var af organisatorisk karakter og en følge af, at de mange instanser, der efterhånden skulle deltage i hver enkelt opgave, medførte en uklar ansvarsfordeling. Det blev derfor besluttet at forsøge at skabe en organisation, der fokuserede på at befordre samarbejdet mellem Danmarks Statistiks centrale og decentrale enheder og mellem medarbejdere med faglig og medarbejdere med edb-mæssig ekspertise. Arbejdet med at tilrettelægge en sådan ordning startede i 1981. Det var det interne planlægningsudvalg, der fik til opgave at forberede omlægningen.

Håb om løsning

Udvalget gennemførte en grundig drøftelse med alle relevante parter og nåede i efteråret 1982 frem til en løsning, der, som det hed, indeholder "en afbalancering af og stillingtagen til de mange synspunkter, som har været fremme i debatten". Eller sagt med andre ord: Ledelsen håbede hermed at have fundet en løsning, der var holdbar, fordi den var forankret i det konsensusprincip, som ofte havde båret institutionen gennem vanskeligheder - men var i øvrigt ikke i tvivl om, at de skarpe synspunkter, som havde været og var fremme i den interne debat, fortsat kunne rumme muligt konfliktstof.

Ordningen

Hovedprincippet i ordningen var, at såvel flaskehals- som samarbejdsproblemer skulle reduceres ved oprettelse af et antal *edb-grupper*. Disse skulle være under ledelse af et *styringssekretariat* i edb-afdelingen, men være decentrale i den forstand, at de hver for sig skulle betjene et eller to fagkontorer. En gruppe skulle have et forholdsvis lille antal medlemmer, der fagligt skulle kunne substituere hinanden, således at ferie, sygdom, vakancer og lignende ikke som hidtil kunne få uforholdsmæssige konsekvenser. Allokeringen af medarbejdere til grupperne, ansættelser mv. skulle forestås af styringssekretariatet. Fagkontorerne skulle - med edb-gruppernes støtte, men uden brugerplanlæggere - overtage mere af planlægningsarbejdet end hidtil. Dette skulle hurtigst muligt følges op af et sæt fælles *systemprincipper*, dvs. en standard for statistisk edb-planlægning. De skulle udarbejdes af husets eksperter og bygge bl.a. på de statistiske opgavers fællestræk.

Fremskridt, men...

Ordningen gav klare fremskridt, men var ingen idealløsning. Omstændigheder som på beslutningstidspunktet var kendte, men ikke vurderet til at være afgørende, viste sig efterhånden at have større vægt end oprindeligt antaget.

Den fysiske placering	En vanskelighed var den fysiske placering af edb-grupperne. Ledelsen accepterede efter stærkt ønske fra edb-siden, at grupperne - trods deres decentrale arbejde - lokalemæssigt skulle forblive samlet i edb-afdelingen.
Argumenter	Hovedargumentet for denne ordning var, at et edb-fagligt stærkt miljø herved ville blive bevaret. Modargumentet var, at en del af problemerne blev uddybet af den fysiske afstand mellem edb-medarbejdere og de statistikfaglige medarbejdere.
Gruppeledelsen	Et andet problem var, at lederne af edb-grupperne ikke som oprindeligt forudsat blev normeret i særlige lederstillinger med dertil svarende løn. Dette var efter PROSAs ønske, men kan have bidraget til, at grupperne ikke helt fik den stilling som formidlere af edb-samarbejdet, som de var tiltænkt.
Vanskelige systemprincipper	Endelig viste det sig at være vanskeligt hurtigt at nå frem til de systemprincipper, der var centrale for ordningens virkemuligheder.
Gode resultater	Der kom dog snart klare og positive resultater af omlægningen. Ikke mindst de ressourcer, der blev frigjort ved ophøret af brugerplanlæggerfunktionerne fik en konstruktiv anvendelse ved opbygning af ny statistik, netop fordi de fleste brugerplanlæggere havde erhvervet både edb-mæssig og statistikfaglig kompetence.

Organisationsomlægning i 1986-1987

Man var imidlertid endnu ikke nået frem til en edb-løsning, som både var effektiv og havde alles tilslutning. Det var derfor naturligt, at Ledelsen i 1986 i forbindelse med et oplæg til samarbejdsudvalget om en mere generel organisationsomlægning medtog et afsnit om en organisatorisk effektivisering på edb-området.

Egentlig decentralisering?	Ledelsen markerede heri præference for en ordning, hvor edb-specialisterne blev placeret i de enkelte fagkontorer, men valgte i øvrigt at lægge problemerne op til åben debat. Der var blandt medarbejderne stærke, men forskellige meninger om disse, hvilket bl.a. afspejlede sig i de faglige organisationers stillingtagen.
De faglige klubbers opfattelser	AC-klubben delte i store træk Ledelsens opfattelse. PROSA-klubben modsatte sig yderligere decentralisering og deraf følgende integration af edb-specialisterne i fagorganisationen. Derimod fandt man det på sin plads med øget brug af standardiserede statistikprogrammer, der kunne anvendes af ikke-specialister. HK-klubben tog ikke stilling til placerings-spørgsmålet, men gik ind for, at fagorganisationen blev sat i stand til selv at udføre edb-funktioner i større omfang end hidtil.

Samarbejde, ikke konflikt	Ved sin endelige afgørelse lagde Ledelsen vægt på at opnå en ordening, som førte til samarbejde om det, der var hovedmålet, nemlig effektivisering af edb-arbejdet. Da en udflytning af edb-specialister til fagorganisationen klart syntes at ville indeholde konfliktstof, afstod Ledelsen fra at føre en sådan igennem ³ .
Hovedpunkterne	<p>For edb-området var hovedpunkterne i den organisatoriske omlægning at:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Edb-afdelingens organisation blev ændret og styrket, bl.a. ved at der blev oprettet et edb-servicekontor, som fik ansvaret for de funktioner, der direkte skulle støtte fagorganisationen – Uddannelsesaktiviteterne intensiveredes og blev i højere grad end hidtil koncentreret om fagorganisationens edb-mæssige opkvalificering – Der iværksattes et systematisk arbejde med at udrede hvilke typer "edb-værktøjer", bl.a. standardprogrampakker, som var hensigtsmæssige til de forskellige statistiske formål. Indsatsen med at finde frem til hvilke systemprincipper, der var egnede for Danmarks Statistik, blev forstærket.
Eksterne påvirkninger	Nogen egentlig prøve blev den nye ordening ikke sat på. De følgende års udvikling blev nemlig præget af konflikter med udgangspunkt i forhold af ikke-lokal karakter.

Strejke i 1987

I foråret 1987 var der efter afslutning af forhandlinger på både det private og offentlige arbejdsmarked indgået nye overenskomster. Dermed var der fredspligt for hovedparten af alle lønmodtagere. Der var dog undtagelser, nemlig for forbund, der ikke var tilsluttet hovedorganisationerne. Blandt disse var Dansk Typograf Forbund og PROSA. Begge disse organisationer var repræsenteret i Danmarks Statistiks personale, i henholdsvis grafisk sektion og edb-afdelingen, og begge erklærede fra april 1987 strejke med virkning for bl.a. medarbejdere i Danmarks Statistik.

Partiel lammelse	Hermed var Danmarks Statistik ramt på vitale punkter i: Publiceringsarbejdet, udvikling af edb-planer og -programmer samt den løbende statistiske produktion. Også mere overordnede funktioner, fx arbejdet med systemprincipper, blev lammet, og endelig måtte tiltag, der var besluttet kort forinden i forbindelse med organisationsomlægningen, stilles i bero.
Andre virkninger	Selve produktionen blev under edb-strejken yderligere hæmmet af, at PROSA etablerede stop for leverancer af grunddata fra I/S Datacentralen. Dette kampskridt blev dog underkendt af Arbejdsretten. Generende for arbejdets afvikling var også aktioner, herunder fysisk blokade af Danmarks Statistiks indgange, som PROSAs medlemmer iværksatte før og

³ Referat af SU-møde den 27. juni 1986.

under strejken, bl.a. med den erklærede hensigt at markere uenighed med Danmarks Statistik om afgrænsningen af begrebet "strejkeramt arbejde".

Skaderne
var sket

Da Folketinget i august 1987 ophævede strejken, var der for Danmarks Statistik allerede sket betydelige skader på både kort og langt sigt. Afholdelse af ferie, mistet på grund af strejke, og forstærket afgang af medarbejdere, bidrog efter strejken yderligere til underbemanding, og forsinkelserne blev derved endnu større. På lidt længere sigt, da virkningen af stoppet i udviklingsarbejdet slog igennem i resultaterne, medvirkede strejkens følgevirkninger også til at forstærke den vanskelige økonomiske situation, som Danmarks Statistik allerede af andre grunde var i.

En nødvendig
nøglefunktion

Det blev i forbindelse med strejken indlysende, at det var en ubetinget nødvendighed for Danmarks Statistik til enhver tid at kunne disponere over et minimum af edb-ekspertise. Det blev derfor besluttet at søge et antal edb-nøgleposter besat med tjenestemænd. Denne ansættelsesform havde på edb-området hidtil kun været benyttet til medarbejdere på egentlige ledende poster. Implementeringen af den nye beslutning gav vanskeligheder, bl.a. i form af nye aktioner, men beslutningen bidrog på længere sigt til styrkelse af Danmarks Statistiks edb-funktioner.

Supermodernisering fra 1989

I 1989 påbegyndtes en radikal omlægning af Danmarks Statistiks edb-anvendelse. Inspirationen hertil kom fra, at bl.a. en konsulentundersøgelse, jf. nedenfor afsnit 6.5, anbefalede en meget kraftig modernisering af Danmarks Statistiks edb-teknik og -systemer samt opstilling af en hel ny edb-strategi, bl.a. baseret på at hver enkelt medarbejder skulle have egen pc. Dette gav ændrede betingelser for statistikproduktionen og udsigt til store effektiviseringsmuligheder. Desuden åbnedes vejen for, at edb-specialister organisatorisk kunne udflyttes til fagorganisationen. Herved fremkom en mere naturlig arbejdsdeling mellem fagorganisationens medarbejdere - der alle nu blev egentlige edb-brugere - og de edb-specialister, hvis opgave er at støtte de statistik-faglige aktiviteter.

Dilemma
på retur

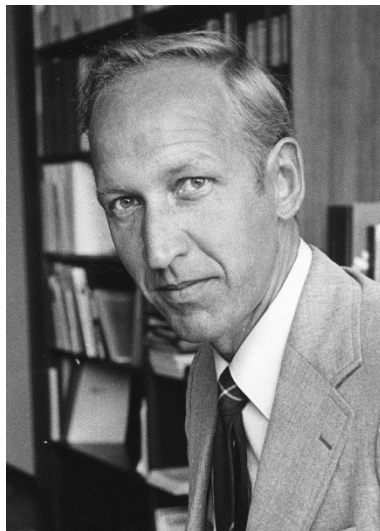
Denne radikale omlægning, hvis gennemførelse omtales i afsnit 7.3, åbnede nye store muligheder for statistikproduktionens udvikling. Den gav sine egne indkøringsproblemer, og overgangsvanskelighederne var ikke små, men den fjernede efterhånden grundlaget for det dilemma på edb-feltet i Danmarks Statistik, der havde eksisteret i lange tider, og som ikke alene havde optaget sindene i Danmarks Statistik, men også givet anledning til eksterne udredninger bl.a. i forbindelse med afgangsspecialer⁴.

Organisations-
justering

En følge af denne omlægning af edb-arbejdet var, at der primo 1990 blev foretaget en justering af den organisation, der var blevet fastlagt i 1977.

⁴ Titlerne fremgår af bibliografien i bind 2.

Også i fagorganisationen skete der ændringer som følge af de betydelige ændringer i erhvervsstatistikken, som blev besluttet i 1989, jf. nedenfor side 136f.



Erling Jørgensen havde en solid statistisk og forskningsmæssig uddannelse bag sig, da han tiltrådte som chef for Danmarks Statistiks analyse- og prognosekontor i 1969. Han blev afdelingschef i Danmarks Statistik i 1973.

I 1975 efterfulgte han Erik Ib Schmidt på den indflydelsesrige post som chef for Finansministeriets Budgetdepartement, hvilket han var indtil 1988.

Hans kendskab til Danmarks Statistiks forhold og muligheder var en positiv faktor i samarbejdet mellem Finansministeriet og Danmarks Statistik i en tid, hvor budgetterne blev mere og mere knappe. (Polfoto).

Erling Jørgensen (1931-1990)

6.3 Kunsten at prioritere

Den almindelig ressourceknaphed i 1970'erne havde givet mange vanskeligheder, men ingen katastrofer. Efterhånden som krisen i verdensøkonomien blev forstærket, blev udsigterne for statistikken ikke blot i Danmark, men i de fleste vestlige lande imidlertid noget dystre.

Rigsstatistikerens
vurdering

Dette tema indgik i de nordiske drøftelser på det nordiske statistiske møde i Helsingør i 1979. Den danske rigsstatistiker gjorde her rede for, at bevillingerne til statistik i Danmark, ligesom i en del andre lande, var faldende. Han ventede, at faldet ville fortsætte, men at det dog ikke ville gå helt galt for den danske statistik, der syntes at have gode kort på hånden: Den allerede gennemførte effektivitetsstigning i 1970'erne havde givet lavere omkostninger og god sammenhæng i statistikken. Netop derfor var det vanskeligt at finde besparelsesmuligheder uden uforholdsmæssige bivirkninger. Hertil kom, at de krav, som ville komme fra EF's side, ikke kunne tilsidesættes. Rigsstatistikereren påpegede endvidere, at de myndigheder, der havde indflydelse på bevillingerne, selv havde betydelig interesse i fyldestgørende statistik, og dermed måtte antages at have forståelse for problemerne⁵.

⁵ *Det nordiske statistiskermøde i Helsingør 1979.* Kbh. : Nordisk Statistisk Sekretariat, 1983. Nordisk statistisk skriftserie, 40.

Ophobning
af behov

Man kan tilføje, at der allerede i 1970'erne var ophobet en del behov, fordi ressourcerne var beslaglagt af de mange omlægnings- og udviklingsaktiviteter, og at Danmarks Statistik derfor var særlig sårbar overfor nedskæringer, selv om den igangværende rationalisering fortsatte. Men det var på dette tidspunkt et fast statsligt budgetteringsprincip med kun små ventiler, at rationalisering skulle finde sted og anvendes til besparelser.

Nedskæringer 1985-1987

I 1980'ernes første år kunne sparebehovene dog endnu klares ved fortsat rationalisering, ved nidkær sparsommelighed, ved tilpasning af statistikprogrammet i forbindelse med de årlige arbejdsplaner og ved, at Danmarks Statistik holdt en lav profil med hensyn til ikke pligtige aktiviteter. Men de i foråret 1985 udmeldte budgetrammer viste, at Danmarks Statistik i 1986 og 1987 uden ændringer i produktionen havde udsigt til en budgetmæssig underdækning på 10 pct. (eller ca. 10 mio. kr. i datidens løn- og prisniveau).

Nedskæring
nødvendig

Der var Ledelsens vurdering, at højst halvdelen kunne klares ved rationaliseringer og andre besparelser. Resten måtte finansieres af personalereduktioner, muliggjort ved begrænsninger i statistikproduktionen.

En vanskelig
kunst

Danmarks Statistik kom herved til at stå over for en ny prioriteringssituation. Opgaven var ikke længere blot, som ved de årlige arbejdsplaner, at fjerne statistikker med begrænset nytte i forhold til omkostningerne - men at bortskære områder der - selv om de var omkostningseffektive, og selv om de klart var af betydning for brugerne - måtte bedømmes til at være forholdsvis mindre nyttige end andre statistikker. Dette udgangspunkt gav ikke Danmarks Statistik nogen let position i forhold til brugerne af de statistikker, som var i farezonen.

Forhandlings-
udspil

Som forhandlingsgrundlag over for brugerne fastlagde styrelsen grundprincipper, som skulle bane vejen for de konkrete beskæringer. Fra disse friholdtes vitale statistikområder, specielt hvis deres data indgik i overordnede statistiksystemer, og hvis bortskæring derfor ville give risiko for en "dominoeffekt". Desuden var det naturligt nødvendigt at undtage statistikker, som Danmarks Statistik var forpligtiget til at udarbejde i henhold til lov, EF-retsakt eller særlig bevilling. Endvidere fandt Styrelsen, at i det i landets vanskelige økonomiske situation ville være urimeligt at skære i konjunkturstatistikkerne.

Finansierings-
bidrag

For at modvirke følgevirkningerne af nedskæringerne blev brugerne opfordret til at yde finansieringsbidrag på områder, som Danmarks Statistik i den givne situation ikke kunne føle sig forpligtiget til at opretholde.

Planen realiseret	Efter drøftelserne i Danmarks Statistiks rådgivende udvalg samt bilateralt med vigtige brugere, blev planen justeret på enkelte punkter, men den måtte gennemføres i sine hovedtræk ⁶ .
Eksempler	Et eksempel på en gennemført beskæring var, at Rigspolitiet efter en overgangsperiode overtog statistikken over anmeldte forbrydelser, der bl.a. anvendes til politiets personaledimensionering. Andre eksempler på de ca. 20 områder, som faldt bort eller blev reduceret, var regnskabsstatistikken for aktie- og anpartsselskaber, kvartalsvis lærlingestatistik, selvangivelsesundersøgelsen og områder i kreditstatistikken.
Udskydelser	Endvidere måtte nogle statistikker, fx forbrugsundersøgelsen, der var planlagt til 1986, udskydes, selv om resultaterne af den tidligere undersøgelse, der var fra 1981, trængte stærkt til fornyelse. Dette var ikke en besparelse, som kunne virke på længere sigt, men i den givne situation nødvendig, selvom undersøgelsen i virkeligheden burde have været afholdt tidligere.
Personale-reduktion	Sideløbende blev der foretaget en undersøgelse af hvor stor "naturlig" personaleafgang, der kunne ventes i de kommende år. En sådan undersøgelse ville formentlig have været kontroversiel, hvis den ikke var blevet forudset og forberedt i overvejelser, som samarbejdsudvalget havde gennemført nogle år tidligere ⁷ . Undersøgelserne viste, at afgang kunne ventes at blive tilstrækkelig stor til at inddække de nødvendige besparelser på lønkontoen - og samtidig var der blandt medarbejderne den fornødne vilje til at flytte til nye arbejdsområder. Personaletilpasningen kunne derfor i denne runde ske, uden at det blev nødvendigt at skride til afskedigelser.
En fattig trøst	Fra et kasseregnskabssynspunkt blev tilpasningen i øvrigt lettet af den store afgang af edb-uddannede - og akademikere med edb-erfaring - som fandt sted i 1986 og 1987, da beskæftigelsen generelt var stigende, og da anvendelsen af edb i samfundet blev mere og mere udbredt. Også strejken blandt edb-folk og litografer i 1987 bidrog til formel budgetmæssig balance, idet de strejkende jo ikke skulle have løn. Men det var bidrag, som Danmarks Statistik helst havde været foruden. Drænet af særligt kvalificerede medarbejdere og den tomgang, som strejken medførte, svækkede i en ikke helt kort periode Danmarks Statistiks evne til at leve op til sine forpligtigelser.

1988-1990

I foråret 1988 strammedes budgetrestriktionerne yderligere. Nogle af de nye begrænsninger fik endda virkning allerede for 1988. Denne omstæn-

⁶ En redegørelse for konkrete beskæringer er anført i *Arbejdsplan*. 1986.

⁷ *Principper for ansættelser, afskedigelser og forfremmelser i Danmarks Statistik*. 1978.

dighed, der også øvede indflydelse på Danmarks Statistiks indtægter fra andre statsinstitutioner, og spillede sammen med eftervirkningerne af strejken i 1987, medførte at Danmarks Statistik i 1988 for første gang måtte imødesee et regnskab med klart underskud. Den påtale fra de bevilgende myndigheder, der var en uundgåelig følge af denne kalamitet, blev dog under de givne omstændigheder af mild karakter.

Ny statistik-
beskæring

Som budgetsituationen tegnede sig for de følgende år var det imidlertid tydeligt, at en ny substantiel beskæring af statistikproduktionen ville være uundgåelig, men mindre de bevilgende myndigheder ville gå med til en budgetmæssigt lempelse for Danmarks Statistik.

Mindre
lempelser

Da begrundelserne for en sådan måtte synes at være stærke, søgte Danmarks Statistiks nye ledelse at opnå en lempelse i forbindelse med ændringsforslag til finansloven for 1989. Efter at Danmarks Statistik på anmodning havde klargjort, hvilke statistiske beskæringer, der i modsat fald ville blive nødvendige, skete der visse justeringer i budgetrammerne, som imidlertid ikke var så store og varige, at de kunne forhindre, at hovedparten af spareprogrammet måtte gennemføres.

Knap tid

Der havde været kortere varsel til at forberede denne beskæringsproces end i den tilsvarende situation tre år tidligere, men der var dog nogen tid til at forhandle med brugerne. Disse accepterede kun nødtvungent konsekvenserne af de nye besparelser⁸.

Eksempler

Begrænsninger af statistikprogrammet var stort set udformet efter tilsvarende principper som i 1985. Men der måtte i denne omgang skæres endnu dybere. Bl.a. kunne konjunkturstatistikken nu ikke længere friholdes, og også folketingsvalgopgørelserne måtte stå for skud. Det var i henhold til lovgivningen Indenrigsministeriet, der havde det direkte ansvar for valgopgørelserne, men Danmarks Statistik havde hidtil lagt kapacitet til at gennemføre opgaven, herunder også til mere valgtekniske funktioner som for eksempel revision af valgboerne⁹. Herudover skete der en række begrænsninger i erhvervsstatistikken, hvor navnlig landbrugsstatistikken blev reduceret i det omfang, det var muligt, når forpligtelserne overfor EF skulle holdes. Endelig kan nævnes, at udgifterne til den makroøkonomiske model ADAM, der hidtil delvis var finansieret af den ordinære bevilling, fik sin egen hovedkonto, hvorved Danmarks Statistiks budget fik en mindre aflastning.

Beskeden
handlefrihed

Som noget væsentligt søgtes besparelserne gjort så store, at der blev levnet en beskeden plads til nye initiativer, hvilket Danmarks Statistiks styrelse anså for at være en nødvendig betingelse for, at institutionen kunne forny sig på lidt længere sigt, jf. nedenfor 6.5.

⁸ *Arbejdsplan*. 1989.

⁹ Danmarks Statistiks langvarige indsats på området gav anledning til overvejelser om, hvorvidt Danmarks Statistiks overhovedet havde ret til at frigøre sig for opgaven. Et fra Justitsministeriet indhentet respons viste dog, at dette var muligt.

Underskud og afskedigelser i 1990

Som følge af det korte varsel for de nye begrænsninger, parret med svigtende serviceindtægter, måtte Danmarks Statistik igen i 1990 konstatere et underskud. For at noget sådant ikke skulle gentage sig i 1991, måtte der i slutningen af 1990 afskediges et betydeligt antal medarbejdere "af budgetmæssige årsager". Dette måtte gøre et stort indtryk i en institution, der hidtil havde været forskånet for sligt. At afskedigelser faktisk kunne komme på tale, skadede imidlertid næppe den omstillingsparathed hos medarbejderne, som institutionen i så høj grad fik brug for i det kommende årti.

Afskedigelsesprincipper

Da de foran omtalte afskedigelsesprincipper var blevet indført i 1978, var princippet *sidst ind - først ud* blevet foreslået som en norm for kommende afskedigelser, men såvel Ledelsen som en del medarbejderrepræsentanter var imod dette. Ved de afskedigelser, der blev foretaget i 1990, var den praktiserede fremgangsmåde, at det var de medarbejdere, som alt taget i betragtning bedst kunne undværes i Danmarks Statistiks arbejde, der måtte forlade institutionen.

6.4 Formidlingen styrket og fornyet

Efter reformen af datagrundlaget i 1970'erne var Danmarks Statistiks muligheder for at dække statistiske behov på adskillige områder blevet mærkbart forøgede. Det samme var imidlertid behovene. Disse var desuden blevet langt mere differentierede. Brugerne ønskede stadig mere detaljerede og nuancerede oplysninger, og flere og flere ønskede dem i en form, der tillod direkte anvendelse i statistiske analyser - som nu mange steder rutinemæssigt blev foretaget på edb-basis. Disse ændrede præmisser tilsagde en forstærket indsats gennem de allerede kendte formidlingskanaler: Publicering, direkte kundebetjening og servicevirksomhed, og de gav også stødet til nye formidlingssystemer i form af databanker, lovmodellen og et nyt grundlag for samarbejde med samfundsforskningen.

Specifik brugerorientering

Det var karakteristisk, at disse nye formidlingskanaler var orienteret mod bestemte brugergrupper med særligt kvalificerede behov. Disse grupper var af begrænset størrelse, og deres behov faldt ikke nødvendigvis inden for Danmarks Statistiks almindelige offentliggørelsesforpligtelse. Det var derfor naturligt - og i Danmarks Statistiks økonomiske situation uundgåeligt - at de nye formidlingskanaler blev brugerfinansierede.

Men publikationer fortsat hovedmediet

Hovedmediet for Danmarks Statistiks løbende formidling af den samfundsbelysende statistik var dog fortsat publiceringsvirksomheden. Denne blev stærkt øget, men mange af de store, nye statistikområder blev kun publiceret forholdsvis summarisk i Statistiske Efterretninger. Der var ikke ressourcer til mere, og de nye former for videregivelse af statistiske oplysninger gjorde efterhånden også meget detaljerede, trykte tabeller mindre nødvendige.

Publikationsreform
1. januar 1983

Statistiske Efterretningers funktion som den centrale statistiske publikation blev herigennem yderligere styrket. Den omfattede alle emner, og havde efterhånden fået et anseeligt omfang. Derfor modtog samtlige abonnenter store mængder af stof, selv om den typiske bruger kun anvendte en begrænset del deraf. Et grundlæggende element i en publikationsreform pr. 1. januar 1983¹⁰ blev derfor en opdeling af Statistiske Efterretninger i 14 emnegrupper, hvorpå man kunne tegne abonnement enkeltvis.

Danmarks Statistik på
messe



Fra sin start øgedes Danmarks Statistiks service mod betaling sig støt og roligt - i 1980'erne fra 8 pct. til 16 pct. af de samlede udgifter, men serviceindtægterne fik dog midt i 1980'erne besvær med at holde trit med de betydelige investeringer, der blev gjort i denne nye aktivitet. Danmarks Statistik besluttede derfor at øge markedsføringen ved en række foranstaltninger, bl.a. ved at deltage i messer. Den første gang, det skete, var i 1986 på Fredericiamessen. Billedet viser rigsstatistiker N. V. Skak-Nielsen (nr. to fra højre), databankernes leder, konsulent, senere afdelingschef Lars Thygesen (nr. fire fra højre) samt det hold, der på messen skulle demonstrere den ny-åbnede KSDB (Kommunal Statistisk Data Bank). (Danmarks Statistik).

Servicevirksomhed i vækst

Danmarks Statistiks betalte servicevirksomhed havde endnu i 1980 et forholdsvis beskedent niveau, idet indtægterne udgjorde ca. 8 pct. af Danmarks Statistiks samlede udgifter. Den relative andel nåede imidlertid efter en kraftig vækst, navnlig i 1980'ernes første halvdel, i 1990 op på knap 16 pct. Denne udvikling må ses i sammenhæng med:

- det øgede behov for detaljerede statistiske oplysninger
- den store udvidelse af datapotentialet

¹⁰ Arbejdsplan. 1983.

- Danmarks Statistiks satsning på at udvikle servicesystemer for bestemte brugergrupper, herunder ikke mindst kommunerne og større erhvervsvirksomheder
- markedsføring i stigende - men i slutningen af 1980'erne dog endnu begrænset - omfang.

Satsning på serviceprogrammer

Satsningen på forberedte standardserviceprogrammer medførte, at allerede den grundlæggende bearbejdning af en given tælling tidligt i planlægningsprocessen måtte dimensioneres herefter. Med et sådan bredt datagrundlag blev også potentialet for løsning af ad hoc serviceopgaver forbedret.

Service og kapacitetstilpasning

For Danmarks Statistik som helhed betød servicevirksomhedens vækst, at det blev muligt at moderere tempoet i den neddrøsling af personale- og anden kapacitet som bevillingsreduktionerne ellers ville have nødvendiggjort. Det er imidlertid andre opgavetyper, der løses i servicevirksomheden, og selvom der er grænseflader mellem denne og den bevillingsdækkede statistik, kunne servicevirksomheden ikke give nogen egentlig økonomisk aflastning i forhold til Danmarks Statistiks generelle virksomhed.

Databanker

Oprindeligt som et led i servicevirksomheden oprettedes i løbet af 1980'erne de to første databanksystemer, nemlig DSTB med lange tidsserier og KSDB med kommunefordelt strukturstatistik. Herved kunne brugere få direkte adgang til meget omfattende statistiske informationer, herunder alle der var offentliggjort i publikationer.

Et led i publiceringen

Databankernes målgruppe er brugere med særligt intensivt behov for statistik. Databankerne er beregnet for mindre kundekredse - der var i 1989 i alt 163 abonnenter - men de er offentligt tilgængelige, og må derfor opfattes som en del af Danmarks Statistiks publiceringsvirksomhed. Deres udvikling er nærmere omtalt i bind 2.

Lovmodellen

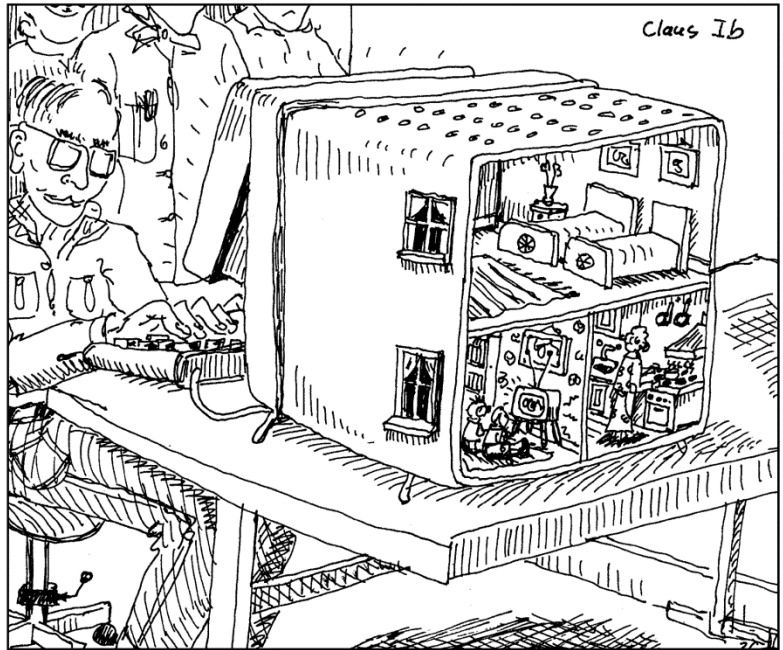
I 1970'erne arbejdede udvalg under henholdsvis Administrationsdepartementet og Det økonomiske Sekretariat med spørgsmålet om etablering af en "lovmodel". I tilslutning hertil oprettede I/S Datacentralen en forsøgsmodel, baseret på den grundidé, at det skulle være muligt med forholdsvis stor sikkerhed at forudberegne økonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser af påtænkt lovgivning.

Informationskrav

En sådan forbedring i lovgivningsmagtens beslutningsgrundlag kræver i den enkelte anvendelsessituation et detaljeret statistisk billede af befolkningen, systematiserede edb-versioner af gældende lovgivning, edb-input

vedrørende de påtænkte lovændringer og endelig et edb-system med en række beregnings- og andre faciliteter.

Lovmodellen



... og når vores expert har kodet ændringerne ind fra terminalen, vil vi på få sekunder se computeren beregne virkninger på en typisk familie – baseret på en simuleret model befolkning!!

Tankegangen bag lovmodellen er, at man på basis af solide statistiske informationer skal kunne regne sig frem til tænkte lovreglers virkning på centrale størrelser, såsom balancen på de offentlige finanser, fordelingsvirkninger for forskellige familietyper osv. Resultaterne illustreres bl.a. ved at vise effekten af en forestående eller gennemført lovændring for "typiske familier". Denne komplicerede problemstilling kan ind imellem give risiko for forståelighedsproblemer. (Tegning: Claus Ib Olsen, Danmarks Statistik)

Organiseringen

I 1980 blev arbejdet med at tilrettelægge en lovmodel sat i gang med hjemmel i en finanslovsbevilling. Arbejdet blev ledet af Lovmodelrådet under Økonomiministeriet. Det økonomiske Sekretariat fik formandsposten i dette råd og Danmarks Statistik næstformandsposten. Bruger kredsen skulle være fagministerierne, der blev repræsenteret i Lovmodelrådet.

Arbejdsfordelingen

Det var på forhånd klart, at Danmarks Statistik skulle stå for hovedparten af statistikgrundlaget og herunder at sikre den statistiske fortrolighed. Det økonomiske Sekretariat skulle indlægge gældende lovgivning i systemet.

Fortrolige overvejelser om lovændringer, skulle inddateres af de respektive fagministerier via terminaler.

Edb-grundlaget

I/S Datacentralen var oprindeligt som pioner på området tiltænkt at skulle stå for opgavens edb-side, men den viste sig at kunne løses billigere i Danmarks Statistik, bl.a. ved anvendelse af standardprogrammer og med reduceret ambitionsniveau. Opgaven var dog så stor, at der i Danmarks Statistiks edb-anlæg måtte oprettes/reserveres særlig kapacitet, der kunne sikre, at systemerne kunne virke også i lovgivningsmæssige spidsbelastningssituationer. At kunne servicere lovgivningsarbejdet hurtigt og med sikre informationer i sådanne situationer, er netop en af lovmodellens forcer i forhold til traditionelle metoder.

Forskningskontakt

Statistisk grundmateriale indeholder et betydeligt forskningspotentiale. Det vil sige, at grundoplysningerne, foruden til regelmæssig statistisk belysning af bestemte emner, kan anvendes til empirisk samfundsmæssig analyse. Dette motiverer ofte andre indfaldsvinkler og datakonstellationer end den regelmæssige statistik. Analysepotentialet, der ekspanderede kraftigt som følge af den registerbaserede udbygning af statistikken, havde Danmarks Statistik rådighed over, men under de givne økonomiske vilkår kun begrænset mulighed for selv at udnytte.

Forskningspotentiale

Fra et samfundsmæssigt synspunkt var det oplagt, at potentialet burde udnyttes. De økonomiske midler, der var til rådighed for samfundsforskningen, var ikke overalt så relativt knappe som i statistikken, og desuden var Danmarks Statistiks grundoplysninger billige, hvis man forstod at udnytte deres egenskaber til bunds og i nogle tilfælde også bedre end de ad hoc indsamlede data, som var samfundsforskernes alternativ.

Forskningsønsker

Fra forskningens side ønskede man, at Danmarks Statistik stillede sine data til rådighed dels i detaljeret form, dels mod dækning alene af direkte merudgifter. Det første af disse ønsker var Danmarks Statistik imidlertid forhindret i at opfylde af hensyn til princippet om statistisk fortrolighed. Nødvendigheden af at hævde dette princip var blevet markeret kraftigt under debatten i slutningen af 1970'erne om brug af register- og samkørselsteknikker i statistikproduktionen. Med hensyn til prisberegningerne var Danmarks Statistik forpligtet af statens generelle regler.

Initiativer

For bedst muligt at forene de forskellige hensyn besluttede Danmarks Statistik i 1987¹¹ sig for at tage initiativer til styrkelse af Danmarks Statistiks kontakt med samfundsforskningen og forbedre dennes muligheder for at udnytte det statistiske datapotentiale forskningsmæssigt, nemlig ved:

¹¹ *Arbejdsplan*. 1988.

- afholdelse af kurser - *statistikdage* - for samfundsforskere til orientering om statistikkens muligheder
- indførelse af en *forskerplaceringsordning*, der medførte, at forskerne kunne komme tættere på detailoplysninger, uden at der herved opstod sikkerhedsrisici
- udvikling af en *forskningsdatabase* (IDA¹²), i udviklingsfasen finansieret af det samfundsvidenskabelige forskningsråd
- oprettelse af en stilling som *forskningskonsulent* til i almindelighed at støtte og koordinere Danmarks Statistiks forbindelse med samfundsforskningen.

Rockwool Fondens
Forskningsenhed

Rockwool Fonden oprettede i 1987 en forskningsenhed, som fik til huse i Danmarks Statistik. Dette var en praktisk foranstaltning, men den har formentligt virket befordrende på forskningsenhedens omfattende anvendelse af Danmarks Statistik-data til empiriske forskningsformål.

Begyndelsen
til en løsning

Initiativerne på forskningsområdet dannede slutstenen i den omfattende fornyelse af Danmarks Statistiks formidlingspolitik. På forskningsområdet blev alle problemer ikke løst til brugernes fulde tilfredshed, men faktisk er der siden gennemført et betydeligt antal studier, hvori data leveret af Danmarks Statistik, men finansieret af brugerne, indgår som en betydelig del af det empiriske grundlag¹³.

6.5 Fremtidsorienterede satsninger

I den sidste halvdel af 1980'erne begyndte man i Danmarks Statistik at vende blikket mod foranstaltninger, der på længere sigt kunne gøre tilværelsen for statistikken og dens brugere mindre problemfyldt. Således blev *et fremtidsværksted* afholdt i begyndelsen af 1988. Men også andre initiativer rettede sig mere mod fremtiden end mod de daglige problemer. Det gjaldt således Danmarks Statistiks medvirken til regeringens "moderniseringskampagne", etableringen af en række udviklingsprojekter, som skulle give erhvervsstatistikken et løft og engageringen af tre konsulentfirmaer, der skulle fostre idéer til henholdsvis øget produktivitet, øget salg af serviceprodukter og bedre image.

Moderniseringskampagnen

I 1987 opstillede Finansministeriets Administrationsdepartement rammerne for et tværgående statsligt projekt om modernisering af forvaltningen. Som et led i dette arbejde blev det pålagt Danmarks Statistik at opstille

¹² Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning.

¹³ Nærmere omtalt i bind 2.

en udviklingsplan for 1988-1989¹⁴. Den omfattede en rekapitulation af institutionens økonomiske stilling samt et udviklingsprogram, der sammenfattede tidligere besluttede tiltag med hensyn til decentralisering af edb-funktioner, forbedret brugerkontakt og personalepolitik.

Konsolideret
tankegang

Planen indeholdt således ikke noget epokegørende nyt, men blev brugt som et middel til over for omverden og medarbejdere at give en samlet belysning af tankegangen bag den løbende udviklingsproces i Danmarks Statistik. Senere blev udviklingsprojekterne vedrørende erhvervsregister, integreret erhvervsstatistik og arbejdspladsstatistik optaget som et særligt punkt på regeringens moderniseringsprogram.

Erhvervsstrukturprojekterne

Dette sæt af udviklingsprojekter blev fastlagt i arbejdsplanen for 1989. Det blev af praktiske grunde benævnt E-komplekset, da det i datidens terminologi var vanskeligt med enkelte ord at anskueliggøre projekternes indhold.

Målsætning

Den centrale målsætning var at tilvejebringe et integreret system, der kunne give en alsidig, generel statistisk dækning af erhvervenes forhold. De konkrete hovedpunkter var:

- Etablering af et nyt erhvervsregistersystem med forbedrede egenskaber, der levede op til de store krav, som den nye generelle statistik vil stille, og som kunne forbedre betjeningen af de administrative myndigheder og andre eksterne kunder
- Styrket sammenhæng med personstatistikken, bl.a. gennem et forbedret og fremskyndet arbejdspladsprojekt
- Omlægning til ny regnskabsstatistik, hovedsagelig baseret på skattevæsenets nye register med regnskabsoplysninger
- Udbygning af den øvrige registerbaserede erhvervs- og beskæftigelsesstatistik, herunder navnlig med henblik på lokale opdelinger.

Idégrundlag

Med et sideblik til udviklingen på personstatistikens område var tankegangen bag projekterne, at det med en samlet indsats ville være muligt at opnå en kraftig forbedring af erhvervsstatistikken, hvis udvikling havde været sat noget i skyggen under omlægningen af personstatistikken og den stærke udbygning af den økonomiske statistik. Da de reviderede statistikker pr. definition ville komme til at omfatte alle erhvervslivets grene, ville balanceproblemerne i den statistiske dækning af de forskellige erhverv desuden blive mindre.

Præmisser

Projekternes heldige gennemførelse forudsatte bl.a., at det ville være muligt at få løst en række konsistensproblemer i erhvervsregistret, der bl.a.

¹⁴ Styrelsesnotat a519. Se også Moderniseringsplaner 1988-89 : Administrations- og Personaledepartementet 1988.

var en følge af forskellige enhedssystemer hos dataleverandørerne, *at* det med anvendelsen af ny databaseteknik ville blive lettere at løse erhvervsregisterets komplicerede problemer bl.a. om erhvervsenhedernes definitioner og indbyrdes afgrænsning, *at* det statistiske potentiale, som skattemyndighedernes SLS-E-system indeholdt, kunne realiseres, og endelig *at* der kunne skaffes grundlag for en afgørende forbedring i kvaliteten af registrets brancheoplysninger.

Gevinster
og risici

Hvis disse præmisser i det store og hele holdt stik, ville erhvervsstatistikken totalt set blive væsentligt forbedret uden varige merudgifter. Samtidig ventede man, at et velfungerende og almindeligt tilgængeligt erhvervsregister ville virke som en katalysator for Danmarks Statistiks øvrige servicevirksomhed. Fordelene ved en vellykket gennemførelse af E-komplekset var derfor særdeles indlysende. Men der var ingen garanti for, at alle præmisser var holdbare, og der var derfor indbygget risici - som senere skulle vise sig at blive aktuelle.

Forandringskomplekset

Anvendelse af konsulenter udefra var ikke ukendt for Danmarks Statistik, men indtil 1988 havde rådgivningen taget sigte på forholdsvis afgrænsede, specifikke områder.

Tilskyndelse
udefra

I forbindelse med budgetforhandlingerne i 1988 fik Danmarks Statistik imidlertid et tydeligt vink om, at det ville styrke tilliden til institutionens bestræbelser for at øge effektiviteten, hvis ekspertise udefra mere systematisk blev taget i anvendelse. På arbejdsplanen for 1989 blev det herefter besluttet at iværksætte tre konsulentundersøgelser, nemlig henholdsvis om produktivitet, markedsføring og designlinie.

Forslagene

Efter at have arbejdet i huset nogle måneder i foråret 1989, kom konsulenterne med en række forslag, der udtrykt i brede termer sigtede mod:

- styrket og mere professionel markedsføring bl.a. med en designlinie, der kunne markere Danmarks Statistik som en aktiv, fremadrettet institution
- ændrede ledelsesprincipper, herunder indførelse af en mere *proaktiv* ledelsesform og udstrakt delegering, muliggjort ved opstilling af retningsgivende målsætninger og politikker
- udvikling af værktøjer til styrkelse af planlægning og ledelse
- etablering af en helt ny edb-strategi, der bl.a. sigtede mod et væsentligt teknologisk løft.

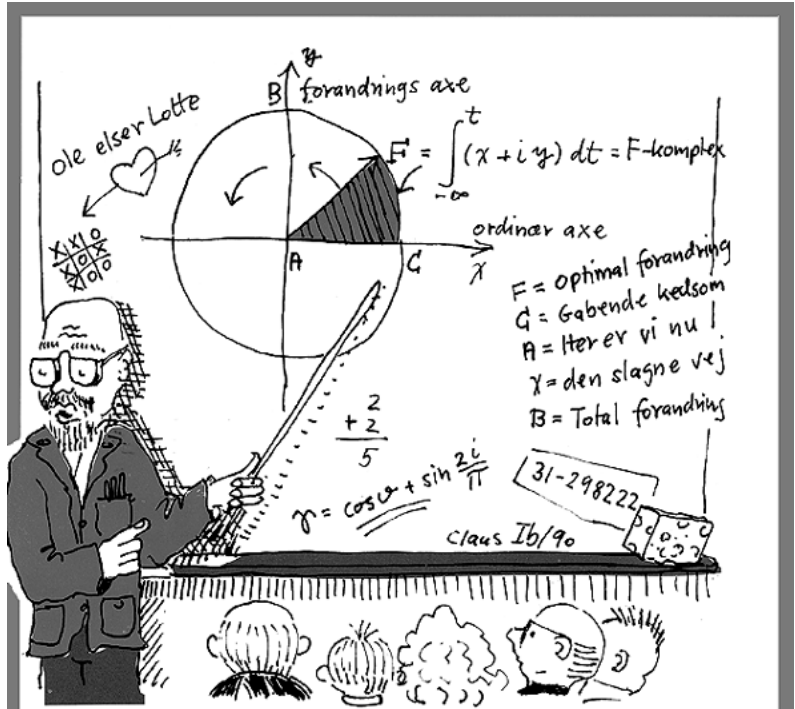
Forandring fryder

I 1989 besluttede Danmarks Statistiks ledelse at forberede en organisationsudvikling, der bl.a. skulle støttes af en række konsulentundersøgelser. Med udgangspunkt heri engagerede Danmarks Statistik i foråret 1989 konsulentfirmaerne Eleven Danes (design), Rebild (markedsføring) og Foss Michelsen (produktivitet).

Disse udarbejdede en række forslag til ændringer og forbedringer, som dannede grundlag for en ledelsesbeslutning i september 1989 om iværksættelse af en række initiativer, som samlet fik navnet: "Forandringskomplekset".

For at holde rede på de mange tråde blev der udgivet en intern publikation,

FORANDRINGS-AVISEN, hvoraf vedstående er et uddrag. (Tegning: Claus Ib Olsen, Danmarks Statistik)



Forandringskomplekset

»Forandringskomplekset« blev den samlede betegnelse for hele udviklingsprojektet. Ledelsen valgte at opbygge en projektorganisation, hvor en række projektgrupper fik opgaven med at udvikle de forskellige delområder. Hovedemnerne i projektet var:

- Målsætning
- Uddannelse
- Edb-politik
- Edb-decentralisering
- Ledelse og styring
- Aktiviteter

Der blev nedsat et antal arbejdsgrupper til at udvikle de enkelte områder. Et koordinationsudvalg - en styregruppe - med deltagelse af formanden for de enkelte udvalg følger op på projektet. Gruppen består i dag af: Poul Jensen, Poul Drews, Jens Thomasen, Palle Qvist, Lars Thygesen, Martin Ulv, Arne Brask Jørgensen, Henrik Munck og Søren Hostrup-Pedersen.

For at sikre at alle synspunkter bliver hørt, fungerer Samarbejdsudvalget og kontorchefkollegiet som referencegrupper, dvs. at alle vigtige rapporter drøftes i disse organer, før ledelsen træffer de endelige afgørelser.

Ingen hjælp på kort sigt

Konsulenterne kunne derimod ikke anviser veje til besparelser, der på kort sigt kunne give institutionen de økonomiske frihedsgrader, som var så tiltrængt.

Implementering	De stillede forslag lå på linie med opfattelsen hos mange og blev gennemgående godt modtaget, og ledelsen besluttede efter en række interne drøftelser, bl.a. i Samarbejdsudvalget, at de fleste skulle føres ud i livet. Dette var imidlertid ikke noget let sag. For at sikre en overordnet styring og koordination med allerede igangværende projekter blev det nødvendigt at opstille en samlet plan for <i>Forandringskompleksets</i> i alt 20 delprojekter ¹⁵ , indpasset i den ledelsesstruktur, som fandtes eller blev opbygget ad hoc til formålet.
Målsætning	Det hovedprincip, man med hensyn til ledelse og organisation nåede frem til, var, at beslutninger skulle træffes på det niveau i organisationen, som havde det bedste grundlag herfor, men på baggrund af overordnede, af ledelsen fastlagte retningslinier. Det første skridt var fastlæggelse af en institutionel målsætning, udarbejdet af et snævert udvalg under ledelsen og som blev godkendt i Styrelsen den 19. december 1989. Her refereres indholdet kort efter "Om Danmarks Statistiks målsætning" af 19. april 1990.
Idégrundlaget	Der blev taget udgangspunkt i det <i>idégrundlag</i> , der ligger bag lov om Danmarks Statistik, nemlig at institutionen skal være den centrale statistiske myndighed og frembringe samfundsbelystende, uafhængig statistik. Statistikken skal være overskuelig og baseret på standardbegreber og et kollektivt gode, der udgør en del af samfundets infrastruktur. Danmarks Statistik skal arbejde for, at fremstillingen bliver så effektiv som mulig.
Hovedmål	Med dette udgangspunkt blev der opstillet en række mål om statistikkens kvalitative egenskaber, om formidling, i relation til institutionens omdømme som garant for sikring af virksomheds- og personoplysninger, for statistikkens objektivitet samt med hensyn til institutionens anerkendelse som central informationsformidler og -producent.
Personale og organisation	Målsætningspapiret konstaterer, at en forudsætning for at nå målene er, at personalet er velkvalificeret og motiveret og peger i denne forbindelse bl.a. på personaleudvikling og efteruddannelse, delegering af ansvar og kompetence, og andre personalepolitiske tiltag.
Delmål	Endelig opstilles en række delmål samt rammer for at udarbejde mere detaljerede "politikker og principper" på forskellige områder.
Ledelsesprincipper	Nøgleordene med hensyn til ledelse og organisation var: Decentralisering og delegering. Disse bestræbelser fandt bl.a. udtryk i fastlæggelse af de nærmere rammer for "kontorautonomi", et udtryk der dækkede over, at de enkelte fagkontorer i statistiske anliggender skulle have en udstrakt selvstændighed. Dette var i øvrigt i overensstemmelse med husets tradition, omend den ikke hidtil havde været baseret på fast formulerede retningslinier. Fagkontorenes faktiske dispositionsmuligheder blev herudover styrket af den i 7.1 nævnte udflytning af edb-specialisterne.
Opfølgning	

¹⁵ SU - bilag 89/23.

For at understrege betydningen af idéernes virkeliggørelse blev der udgivet en *Forandringsavis*, jf. side 138, og den proces, som var blevet sat i gang, medførte i de følgende år små og store forandringer på en række områder.

Edb-området

De til forandringskomplekset hørende aktiviteter strakte sig et godt stykke ind i 1990'erne. De mest vidtrækkende ændringer skete på edb-området, og bliver nærmere omtalt i afsnit 7.1.

6.6 De indre linier

Til dels i sammenhæng med de allerede omtalte begivenheder, til dels uafhængigt af disse skete der i Danmarks Statistik i 1980'erne en betydelig aktivitet og udvikling på de indre linier.

Organisation og planlægning

Som allerede nævnt i tilslutning til edb-problemerne blev der i 1986-87 foretaget en organisationsomlægning, som senere blev justeret noget. Hovedsigtet var i første omgang at implementere en ordning med tre fagafdelinger i stedet for to, men lejligheden blev benyttet til samtidig at gennemføre ret væsentlige ændringer i strukturen, således at der alt i alt blev tale om en væsentlig organisatorisk omlægning, som vil blive nærmere omtalt i bind 2.

Justeringer omkring 1990

I kølvandet på de store udviklingsprojekter fra 1989 gennemførtes en række justeringer også med hensyn til den interne planlægning.

Aktivitetsplaner

Som nævnt blev de statistikproducerende fagkontorers selvstændighed styrket i tilknytning til forandringskomplekset. Som et modstykke hertil fik kontorerne til opgave at udarbejde ret detaljerede planer for deres statistiske aktiviteter.

Tidsregistreringssystemet

Disse aktivitetsplaners fundament var det detaljerede tidsregistreringssystem, som var udviklet allerede i 1970. Dette instrument, der havde været af stor betydning for ledelsens vurdering af kapacitetsbehov, konsekvensberegninger i nedskæringsituationer osv., fik hermed en ny, vigtig og mere synlig rolle at spille.

Personalepolitikken

De vanskelige forhold i 1980'erne kastede ikke alene statistiske problemer af sig, men var også en personalepolitisk belastning.

Samarbejdsudvalgets funktioner	I sagens natur var Samarbejdsudvalget et centralt forum for personalepolitiske spørgsmål. Det kom i realiteten til efterhånden at beskæftige sig med de fleste af de mange problemer, som Danmarks Statistik stod overfor i disse år. Det gjaldt naturligvis ikke mindst de personalemæssige konsekvenser af budgetforholdenes udvikling. Samarbejdsudvalgets råd til ledelsen fik efterhånden samme vægt som rådene fra to andre vigtige interne organer - kontorchefkollegiet og planlægningsudvalget. Beslutningsprocesserne kunne på denne baggrund undertiden blive komplicerede, men i hvert fald var alsidig belysning sikret.
Fremtidsværkstedet	Et personalepolitisk fremstød blev foretaget i 1987, hvor Danmarks Statistiks ledelse lagde op til en mere principiel personalepolitisk drøftelse. Det blev besluttet, at denne skulle gå vejen om ad et <i>Fremtidsværksted</i> .
Lissom lidt hæmning	Under strejken i 1987 og dens eftervirkninger var stemningen til et sådant værksted imidlertid ikke den rette, og seminaret blev først afholdt i februar 1988. Blandt de nye idéer, der var oppe og vende ved den lejlighed, og som senere blev gennemført, var formulering af en overordnet <i>målsætning</i> for Danmarks Statistik og indførelse af obligatoriske <i>medarbejdersamtaler</i> .
Forandringskomplekset	I 1989 var Samarbejdsudvalgets drøftelser stærkt præget af forandringskomplekset. Navnlig konsulenternes forslag til ledelsesprincipper og uddannelse havde betydelige personalepolitiske aspekter, men i øvrigt deltog medarbejderrepræsentanter i samtlige de mange arbejdsgrupper, som blev nedsat til at føre forslagene ud i livet.
Den knappe økonomi	En tungere opgave fik Samarbejdsudvalget i 1990, da det blev inddraget i drøftelserne om fremgangsmåden ved de afskedigelser, som da måtte gennemføres, jf. 6.3.

Uddannelse

Styrket elevuddannelse	I 1980 var langt den største del af den interne uddannelse i Danmarks Statistik "on the job-training", men dette ændrede sig i væsentlig grad i løbet af 1980'erne. For det første blev oplæringen af efg-elever systematiseret. For det andet steg behovet for efteruddannelse på en række områder så stærkt, at en formaliseret, intern efteruddannelse blev nødvendig. Unge under 18 år var fra 1960 omfattet af lovgivningen om lærlinge og senere om erhvervsfaglig grunduddannelse. Der havde imidlertid været betydelige praktiske vanskeligheder med at indpasse elevernes uddannelse i Danmarks Statistiks specialiserede arbejdsfunktioner. Med virkning fra 1986 blev der derfor iværksat faste uddannelsesplaner, således at eleverne derefter har fået en alsidig uddannelse, som foruden handelsskoleuddannelsen omfatter interne kurser og praktisk uddannelse på flere arbejdsområder i Danmarks Statistik.
------------------------	---

Et foreløbigt højdepunkt

Efteruddannelsesaktiviteterne var blandt meget andet fremkaldt af den tekniske udvikling. Forandringskomplekset gav et vældigt skub til den interne uddannelse, ikke mindst på edb-området. Aktiviteterne nåede fra næsten ingenting i 1980 op på i alt ca. 13.500 elevtimer i 1990, dvs. i gennemsnit 22 pr. medarbejder, hvilket var et foreløbigt højdepunkt¹⁶.

6.7 Statistiske resultater

Med ressourceproblemer af mere end sædvanlig sværhedsgrad, beskæring af eksisterende statistikker, fokusering på fremtidsvisioner samt på formidling og uddannelse kunne man måske forvente, at hovedsagen, nemlig tilpasningen af statistikkens indhold til samfundets udvikling i 1980'erne, måtte blive forsømt. Det blev nu ikke tilfældet. Danmarks Statistik forsøgte at holde fanen højt, og der skete i disse år både små og store forbedringer, flere af temmelig vidtrækkende betydning. Blandt de vigtigste kan nævnes:

- Personstatistikken
- I personstatistikken høstede man frugterne af det registerstatistiske system, der var grundlagt i 1970'erne, men nu var i funktion. Det centrale resultat var, at en folke- og boligtælling i fuld skala kunne gennemføres på registerbasis i 1981 - uden besvær for befolkning og kommuner - og derefter afløses af årlige opgørelser. Disse omhandler ligesom traditionelle folke- og boligtællinger en lang række vigtige emner såsom arbejdsstyrke, uddannelse, boligforhold, familie- og husstandstype, byer. Alle disse statistikker publiceres forholdsvis summarisk i trykte publikationer. Detaljerede oplysninger kan imidlertid fås via databanker og på servicebasis. Oplysninger af denne type er særligt vigtige for de specielle serviceordninger for kommuner og erhvervsliv.
- Socialstatistik
- På socialstatistikens område blev kildematerialet individualiseret og dermed langt mere vigtigt, herunder til lovmodelformål.
- Erhvervsstatistikken
- For erhvervsstatistikken skete der en mængde ændringer, inspireret af brugerne eller påbudt af EU, men alligevel var nedskæringerne på dette område mere iøjnefaldende end forbedringerne. Bl.a. blev de årlige totaltællinger af landbruget i de fleste år afløst af udsnitstællinger, men på en del områder, såsom maskinstationer, blev landbrugsstatistikken suppleret med nye typer statistik.
- Kommunerne frigjort for indberetninger
- Tekniske omlægninger medførte, at kommunerne efterhånden kunne opføre sig med at indsamle statistiske oplysninger fra landbrugene. Da de andre store tællinger også ophørte, blev kommunerne frigjort fra større indsamlingsfunktioner, når man ser bort fra indsamlingen af detailpriser, der overlevede som kommunal funktion endnu nogle år.

¹⁶ *Arbejdsplan. 1992.*

Løbende lagerstatistik	En lille, men vigtig nydannelse var, at der blev etableret kvartalsvis lagerstatistik for industri og engroshandel. Behovet for en sådan konjunkturbelysning havde længe været uimodsigeligt, men tidligere undersøgelser havde vist, at de potentielle dataleverandører da ikke ville kunne meddele oplysningerne uden for stort besvær.
Kvartalsvise nationalregnskaber	Kvartalsvise nationalregnskaber havde stået højt på brugernes ønskeliste i mange år. Det var nu, bl.a. som følge af forbedret datagrundlag, herunder den nye lagerstatistik, blevet fremkommeligt at foretage sådanne opgørelser. De blev etableret i 1988 efter beslutning i 1987. Når det kunne gå hurtigt, var det fordi de årlige opgørelser nu havde nået en så høj grad af teknisk afklaring, at det var en forholdsvis overskuelig sag at tilkoble kvartalsopgørelser. Når initiativet var økonomisk muligt midt i en sparetid, skyldtes det en særlig bevilling.
Betalingsbalancen	På grund af stigende behov i relation til det internationale samarbejde besluttede Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik at offentliggøre månedlige betalingsbalancetal fra 1989, trods disses relative usikkerhed.
Mere om penge	Kreditmarkedsstatistikken blev udbygget med sektor- og erhvervsfordelinger af indlån i pengeinstitutter og af obligationsbeholdninger - det sidste i kraft af oplysninger fra Værdipapircentralen. Belysningen af forbindelsen mellem realøkonomiske størrelser og finansielle poster blev herved styrket væsentligt.

7. Danmarks Statistik 1990-2000

Nytår 1990 varslede nye tider for Danmarks Statistik, selvom økonomien stadig skrantede slemt. I erhvervsstatistikken gik vigtige udviklingsaktiviteter i gang, og på edb-området blev grunden lagt til *IT-epoken* og til større integration mellem teknisk arbejde på den ene side og statistisk/fagligt arbejde på den anden.

- Ny stil** Men også de øvrige nye tiltag begyndte at virke. Det udadtil mest synlige udslag var etableringen af en ny designlinie, som første gang anvendtes på den arbejdsplan, der blev udsendt januar 1990. Denne fremtrådte i helt ny form. Det gjaldt både layoutet og indholdet, som var gjort mere overskueligt, bl.a. ved at koncentrere omtalen på planlagte ændringer. Tidligere havde detaljeret beretningsstof haft en fremtrædende plads.
- Blandt de bedste!** Den nye designlines formål var at gøre både institutionen Danmarks Statistik og dens produkter mere synlige i omverdenen samt at gøre statistikken lettere tilgængelig og dermed mere nyttig for brugerne. Det var formentligt et signal om, at disse og en række andre bestræbelser vandt anerkendelse, at Danmarks Statistik i 1990 af et neutralt, anonymt panel under Finansministeriet blev karakteriseret som hørende til *De bedste i staten*. Det nærmere indhold af og begrundelse for denne karakteristik ses på side 147. Glæden ved udmærkelsen blev måske hos nogle blandet med en vis skepsis. Både Ledelsen og medarbejderne var nemlig på det rene med, at der på dette tidspunkt var adskillige problemer at løse, før den danske statistik fuldt var på højde med de mange krav, der blev stillet til den.
- Tørre lomme-smerter** Dette skyldtes først og fremmest, at budgetvanskelighederne blev ved at vokse, ikke mindst som følge af stigende og uomgængelige statistiske krav til EU-statistikken, som var en følge af medlemslandenes beslutning om det indre marked og unionsplanerne. Samtidig fortsatte den faldende tendens i de årligt udmeldte 4-års budgetoverslag.
- Mulighederne på langt sigt** På længere sigt kunne man vente, at bedre organisering og tekniske forbedringer og rationaliseringseffekter, alt andet lige, ville give nogen budgetmæssig aflastning. Men i første omgang betød ændringerne merudgifter til investeringer og indkørb-problemer, som for edb-områdets vedkommende var betydelige.
- Budgetforbedring** På denne baggrund blev det en hovedopgave for Danmarks Statistik og dens ledelse at gøre sit til at få budgetklemmen lempet. Styrelsen tog ved en henvendelse til økonomiministeren i efteråret 1991 et afgørende initiativ i så henseende. Dette gav efter en tid en vis lempelse i forbindelse med en budgetaftale i perioden 1993-1996. Den blev indgået efter indstilling fra en arbejdsgruppe, der bl.a. havde gennemført en såkaldt budgetanalyse.

Ventende opgaver	Efter budgetaftalen kunne Danmarks Statistik begynde at afvikle køen af ventende opgaver og desuden tage fat på en gennemgribende reform af den største og vigtigste enkeltstatistik, nemlig INTRASTAT, dvs. statistikken om samhandelen mellem EU-medlemslande, hvis hidtidige fundament forsvandt sammen med de indre grænser i 1993.
og nye problemer	Denne omlægning gav i hele Europa store indkøringsproblemer og besværligheder. I Danmark var følgen forsinkelser, og at der blev rejst tvivl om kvaliteten. Hertil kom, at serviceindtægterne på området svigtede. Samtidig faldt de samlede kompensationsbetalinger fra EU langt under det niveau, der havde været forudsat i budgetaftalen. Derfor fortsatte budgetkrisen i realiteten både i 1993 og 1994.
Svækket position	Under hele dette forløb var Danmarks Statistiks position, trods de gode karakterer i <i>De bedste i staten</i> , blevet svækket. Nedskæringerne i statistikken op til 1990 havde ikke været populære hos de brugere, det gik ud over. De nye statistikker - og særligt INTRASTAT - gav stigning i indberetningsbyrden og udløste kritik af denne belastning af erhvervslivet. Hertil kom, at den knappe bemanning af de enkelte opgaver, sammen med et endnu ikke perfekt virkende edb-system, gav forsinkelser i produktionen. Endelig viste det sig, at nogle af de nye statistikker kunne rejse kontroversielle spørgsmål.
Kritik og krav	Disse og andre omstændigheder gav, navnlig i 1994 og 1995, anledning til offentlig kritik i betydeligt omfang. Skarp kritik kom også til orde i en af Finansministeriet gennemført <i>turnusundersøgelse</i> , som var blevet besluttet i 1994 bl.a. med sigte på at forbedre beslutningsgrundlaget for fremtidige budgetter. Den blev gennemført i begyndelsen af funktionsperioden for en ny ledelse.
Den nye ledelse	Udgangspunktet for ændringerne i Ledelsen var, at rigsstatistiker Hans E. Zeuthen af personlige grunde trak sig tilbage med virkning fra udgangen af januar 1995. Han blev den 1. april 1995 afløst som rigsstatistiker af Jan Plovsing, som hidtil havde været direktør i Socialforskningsinstituttet. Af organisatoriske og demografiske grunde blev udskiftningen i Danmarks Statistiks ledelse omfattende. Der skete nemlig en forøgelse af afdelingschefernes antal fra tre til fire, og omtrent samtidigt gik to af de hidtidige afdelingschefer på pension. Herudover blev Ledelsen forstærket med oprettelsen af et egentligt ledelsessekretariat.

Blandt de bedste i staten

I "Rapport om de bedste i staten 1990" nævnes som eksempler på gode organisationer: Danmarks Statistik, Håndværkerskolen i Sønderborg, Københavns Lufthavnsvesen, Postgiro, Statsfrøkontrollen, Forsvarsministeriets departement, Nationalmuseet. I den særlige omtale af Danmarks Statistik hedder det:

DANMARKS STATISTIK

Begrundelsen for udvælgelsen er, at Danmarks Statistik:

- * har en høj international standard
- * er yderst ressourceeffektiv efter international målestok
- * har tilpasset sine produkter og sin formidlingsform til kundernes behov
- * afsætter en stigende andel af sine produkter på markedsvilkår

Resultater

Blandt de resultater, som Danmarks Statistik har skabt i de senere år, kan fremhæves:

- * Danmarks Statistik er en institution, der leverer kvalitetsprodukter med en på flere områder anerkendt høj international standard.
- * Danmarks Statistik er en af de mest effektive offentlige statistiskproducenter i verden. Danmarks Statistiks nettoudgifter pr. indbygger ligger på ca. 50 pct. af niveauet i de øvrige nordiske lande og Holland.
- * Danmarks Statistik har i stigende omfang erstattet traditionel, skemabaseret dataindsamling med genbrug af oplysninger, som andre myndigheder har indsamlet til andre formål.
- * Danmarks Statistik har på væsentlige områder udviklet sine produkter. Produktudviklingen har især fundet sted inden for databankområdet og statistikker, der imødekommer specifikke kundebehov, bl.a. til gavn for erhvervslivet. Herved har man på samme tid forøget efterspørgslen fra eksisterende kunder og udvidet kundekredsen.
- * Som følge af den stigende markedsorientering er den indtægtsfinansierede del af driftsudgifterne steget uafbrudt gennem 80'erne. Fra 1981, hvor indtægterne udgjorde 14 pct. af de samlede driftsudgifter, er de steget til i 1989 at udgøre 27 pct. Indtægterne ved salg af publikationer og indtægtsdækket virksomhed udgjorde i 1989 46 mio. kr.

Baggrund for resultaterne

De ydre vilkår for Danmarks Statistiks virksomhed har med grundlag i loven om Danmarks Statistik fra 1966 været relativt stabile. På det faglige område er institutionen sikret en stor selvstændighed, mens den i budget- og personaleforhold er underlagt økonomiministeren.

Danmarks Statistik ledes af en styrelse, der ud over rigsstatistikeren har seks medlemmer. Den daglige ledelse varetages af rigsstatistikeren.

Danmarks Statistik har i de seneste år iværksat en lang række aktiviteter for at fastholde og udbygge grundlaget for sit videre arbejde:

- * Udarbejdelse af en samlet målsætning og strategi for Danmarks Statistiks samlede aktiviteter.
- * En organisatorisk omstilling, der sigter mod en decentralisering af centrale funktioner for at samle dataindsamling, indtastning, kontrol, bearbejdning og forarbejdning af statistik af de organisatoriske enheder, der har ansvaret for det pågældende statistikområde.
- * Udvikling af sammenhængende design- og markedsføringsprogrammer med bistand af professionelle konsulenter.
- * En intensivering af uddannelsesaktiviteterne for at muliggøre omstillingsprocessen og for at fastholde institutionen som en attraktiv arbejdsplads.
- * Etablering af en sammenhængende edb-strategi, der bl.a. lægger vægt på at bruge moderne teknologi, hvor det er rentabelt og kan forbedre produkterne. Edb-strategien understøtter også decentraliseringsprocessen.

Samlet vurdering

Danmarks Statistik er et eksempel på en offentlig virksomhed, der - uden væsentlig konkurrence - har forbedret sine produkter, sit serviceniveau og sin effektivitet og samtidig fastholdt et højt fagligt niveau.

Opgaverne Den nye ledelses dagsorden var omfattende: Den skulle for det første overfor de bevilgende myndigheder hævde nødvendigheden af et budgetniveau, der var tilstrækkeligt i forhold til Danmarks Statistiks opgaver, den skulle for det andet føre institutionens omdømme tilbage til det niveau, der var blevet beskrevet i *De bedste i staten*, og den skulle for det tredje sørge for, at statistikken levede op til mange nye krav.

Forholdsreglerne Hovedpunkterne i den politik, som den nye ledelse fastlagde i 1995, var en brugerorienteret organisation, en ny strategi, orienteret mere mod resultatorienteret målstyring end hidtil og endelig i almindelighed en stærkere vægtning af de udadvendte relationer, bl.a. gennem konsekvent dokumentation af resultater, ressourceforbrug og indberetningsbyrde.



Da Jan Plovsing blev chef for Danmarks Statistik den 1. april 1995 medbragte han lang forskningsmæssig, ledelsesmæssig og statistisk erfaring fra sin tid i Socialforskningsinstituttet, som han var direktør for 1989-95, og fra en række poster ved højere læreanstalter. Jan Plovsing lagde fra starten vægt på at gøre Danmarks Statistik, som han kendte fra et mangeårigt samarbejde, til en åben, udadvendt og brugerorienteret institution, som kunne opnå og dokumentere gode resultater både nationalt og internationalt. (Rigmor Mydtskov).

Jan Plovsing (f. 1945)

7.1 IT-alderens gennembrud

Danmarks Statistik havde ført en evolutionær edb-politik, indtil bl.a. konsulentundersøgelserne i 1989 gav stødet til en omfattende og hurtig fornyelse på området. Fornyelsen vedrørte både den anvendte teknik og den måde, hvorpå edb-arbejdet blev indpasset i institutionens organisation.

Edb-decentralisering Et væsentligt skridt blev taget fra nytår 1990, hvor de edb-specialister, der beskæftigede sig med planlægning og programmering af konkrete statistikopgaver, organisatorisk blev overført til fagorganisationernes kontorer. Udflytningen gjaldt også den fysiske placering, idet edb-folkene dog i en overgangsperiode lokalemæssigt skulle være samlet i grupper på mindst fem personer. Vigtigt var det, at alle medarbejdere fra deres arbejdsplads kunne iværksætte de for deres arbejde relevante edb-funktioner.

Edb-strategi	<p>På dette tidspunkt var man godt i gang med at udarbejde overordnede retningslinier for den kommende udvikling - en <i>edb-strategi</i>. Resultatet af disse overvejelser blev i hovedtræk følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hver medarbejder skulle have egen pc, der via net og servere var tilknyttet det centrale hovedanlæg - et såkaldt client-server system - systemmæssigt skulle man fortrinsvis bygge på indkøbte standardprodukter. Det skulle ske efter princippet "én af hver slags" altså et tekstbehandlingssystem, et regnearkssystem, et databasesystem osv. Herved forventede man at sikre minimale vedligeholdelsesomkostninger og fleksibilitet i medarbejderstaben, der ikke skulle skifte programtyper, når de fik andet arbejde indenfor Danmarks Statistik - det nye systems hovedopgave skulle ikke blot være at understøtte statistikproduktion og -formidling, men tillige at udgøre en central og integreret del heraf. Det var også tiltænkt at betjene en række administrative funktioner: e-post og andre fælles informationssystemer. - hovedidéen bag systemet var, at hele den statistiske produktionsproces - fra inddatering til redigering - efterhånden skulle samles hos den enkelte faglige medarbejder eller enhed. Dette forventedes i forbindelse med store mængder af den nu prisbillige kapacitet at eliminere de flaskehalse og ventetider, som den hidtidige, opdeltede produktionsproces havde medført.
Telefon-interviewing	<p>Ved siden af disse hovedlinier stod det på programmet at udvikle specielle hjælpemidler til bestemte statistiske formål som elektroniske spørgeskemaer og computerstøttet telefoninterviewing (CATI).</p>
Databaser	<p>Særlig vægt blev der lagt på at introducere databaseteknik, som hidtil kun havde været anvendt på forsøgsbasis i mindre målestok. Herved forventede man, at det dels ville blive lettere at holde styr på de mange statistiske grunddata, dels - og til en begyndelse navnlig - at få bedre grundlag for den igangværende udvikling af et nyt erhvervsregistersystem.</p>
Nyt isenkram i udbud	<p>Omlægningen forudsatte en betydelig investering i edb-udstyr. Bl.a. skulle der anskaffes pc'ere til alle medarbejdere, og desuden skulle der installeres et samlet netværk, således at alle pc'ere kunne tilkobles og virke sammen med et stort centralt anlæg. Omkostningerne herved skulle afholdes indenfor Danmarks Statistiks budgetramme, men var så store, at Finansudvalgets godkendelse skulle indhentes, før anskaffelserne kunne sendes i EU-udbud.</p>
Omlægningsproblemer	<p>Da erfaringerne med så avancerede systemer også hos andre på dette tidspunkt var begrænsede, ville det have været urealistisk at regne med, at denne omlægning kunne ske problemfrit. Tekniske funktionsproblemer, manglende driftssikkerhed og andre kalamiteter kom da også i en periode til at høre til dagens orden. Samtidig måtte kapaciteten jævnlige forøges som forudsætning for at opnå optimal effekt af nye programsystemer.</p>

Når enden...

Alle de nævnte omstændigheder summede op til, at den samlede investering i omlægningen blev stor og overgangsperioden lang. Imidlertid blev de forbedringer, som var formålet med det hele, i det store og hele realiseret og var en væsentlig forudsætning for, at den statistiske produktion i 1990'erne kunne udvides betragteligt.

Til lykke hr. rigsstatistiker

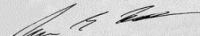
Har Danmarks Statistik virkelig brug for så visionært et edb-system hr. Zeuthen?

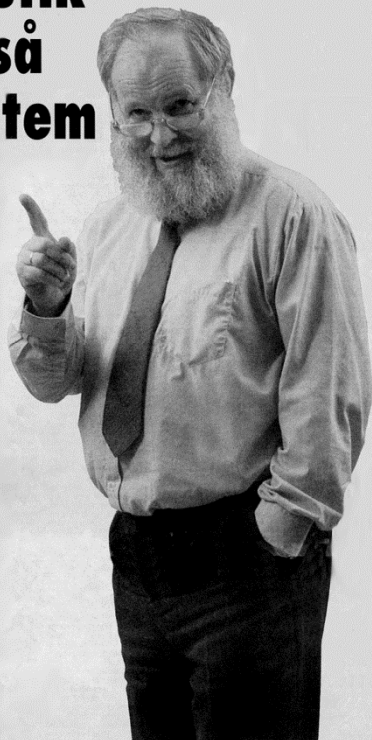
"Ja, så sandelig, for Danmarks Statistik producerer og offentliggør statistik om næsten alle aspekter af det danske samfund, til brug for alle, herunder regering og Folketing, kommuner, forskere og undervisere - og gennem de sidste år i stigende grad også til erhvervslivet. Produktionen skal være hurtig, og offentliggørelsen af resultaterne letforståelig.

Vort nye system skal leve op til en høj grad af datasikkerhed, og vil bringe os fra vort hidtidige system med én stor, central computer med "dumme" terminaler henimod et "hver medarbejder sin PC" system. Vi vil derved blive i stand til at reagere meget hurtigt på nye ønsker. Edb moderniseringen vil medføre en hurtigere produktion af statistikken, og arbejdsmiljøet bliver klart forbedret. Samtidig kan vi spare ressourcer, fordi arbejdsprocesserne integreres, noget der sikrer os mod dyrebar spildtid.

Nokia Data har i egenskab af systemintegrator fået til opgave at **trentids**sikre vort edb-system, så det kan ske på grundlag af de nyeste metoder og teknologier."

DANMARKS
STATISTIK


Hans E. Zeuthen
Rigsstatistiker



Den sidste og største udløber af det "Forandringskompleks", som blev startet i 1989, var den meget omfattende tekniske fornyelse, som Danmarks Statistik gennemgik i 1990'ernes første år. Funktionelt betød det efter overgangsvanskelighedernes afvikling en betydelig forbedring, der bragte Danmarks Statistik på forkant med udviklingen. Men at gennemføre en så radikal omlægning er i sig selv arbejdskrævende og administrativt kompliceret. Anskaffelsen af det nye maskineri var så omfattende, at den - selv om udgifterne blev afholdt inden for Danmarks Statistiks ordinære budgetrammer - krævede Finansudvalgets godkendelse, og leverancen skulle naturligvis i EU-udbud.

Ovenstående er udsnit af en annonce, der blev indrykket af de heldige leverandører, som var Nokia Data (system, integration), Oracle Danmark, Brdr. B. og E. Hansen, Hitachi Datasystem, Semco og FDC.

7.2 Oplysninger om erhvervsvirksomheder

Oplysninger om de enkelte erhvervsvirksomheder er en vigtig, måske den vigtigste, statistiske kilde. Det siger sig selv, at sådanne oplysninger er grundlæggende for den egentlige erhvervsstatistik - men også store dele af den økonomiske statistik og af personstatistikken hviler direkte eller indirekte på virksomhedsoplysninger.

Indberetnings-
byrden

De oplysninger om erhvervsvirksomheder, som statistikken må bygge på, kan i den sidste ende kun komme fra virksomhederne selv. At udarbejde og indberette disse oplysninger er ikke uden omkostninger, og navnlig de små virksomheder føler ofte, at det er en unødvendig - og tilmed brødløs - byrde, som statistikken, og i den sidste ende lovgivningen, pålægger dem. Diskussion herom opstår jævnligt i de vestlige lande. Danmark er i så henseende ingen undtagelse, og fra erhvervsstatistikens første begyndelse er problemerne omkring *indberetningsbyrden* eller *respondentbyrden* behandlet med opmærksomhed.

Genbrugs-
princippet

Anvendelse af virksomhedsoplysninger er således en livsbetingelse for statistikken, men dog må *indsamlingen* begrænses mest muligt. Der er to mulige metoder hertil, nemlig genbrug af administrative data og anvendelse af registerbaserede udsnit. Disse virkemidler har været en fast del af Danmarks Statistiks politik på området, men dette har ikke kunnet dæmpe op for en stigning i indberetningsbyrden i 1990'erne, som specielt statistikken måtte stå til regnskab for. Dette gav anledning til mere kritik end sædvanligt og Danmarks Statistik og andre statslige brugere af erhvervsoplysninger blev involveret i nye forholdsregler, der tager sigte på moderation af erhvervslivets samlede indberetningsbyrde.

Register-
grundlaget

Af betydning for en begrænsning af indberetningsbyrden er, at elementære oplysninger om de enkelte virksomheder, som alle skal bruge i en eller anden udstrækning, er let tilgængelige. Forudsætningen herfor var for så vidt skabt med erhvervsregisterloven i 1975, jf. kapitel 5. Men udviklingen hæmmedes af, at erhvervsregisterets to donorregistre¹ havde hver sine enheds- og nummersystemer. Dette ændredes fra 1992, da told- og afgiftsadministrationerne og de to registre blev slået sammen.

Centralt Virksom-
hedsregister

Dette kom imidlertid også til at ændre forudsætningerne for den udvikling af Danmarks Statistiks erhvervsregister, som var en del af erhvervsstrukturprojektet, idet det under Folketingets behandling i 1992 af en ændring til erhvervsregisterloven blev besluttet at oprette et nyt register - Det Centrale Virksomhedsregister, CVR - som med ny lovmæssig baggrund og et langt højere teknisk ambitionsniveau skulle betjene alle offentlige brugere. Administrativt var registeret tiltænkt en placering i Told- og Skattestyrelsen, og i teknisk henseende skulle det bygge på et nyt registersystem, som denne styrelse havde under opbygning.

¹ Toldvæsenets "Virk" og skattevæsenets "CIR".

Gennemførelsen	Efter udvalgsbehandling i Told- og Skattestyrelsens regi og andet forberedende arbejde blev det i 1995 besluttet, at CVR skulle placeres i tilslutning til Danmarks Statistik, men - i modsætning til Det centrale Erhvervsregister - ikke blot legalt, men også fysisk adskilt fra Danmarks Statistiks erhvervsstatistiske register.
CVR's egenskaber	Det nye register blev etableret i henhold til en særlig lov, der udmærker sig ved at opstille meget præcise krav til registeret, og til den måde, det skal fungere på. Navnlig er det en styrke, at samarbejdet mellem de institutioner, der skal levere opdateringsoplysningerne, nemlig Told- og Skattestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Arbejdsformidlingen, Arbejdstilsynet og Danmarks Statistik, nøje fastlægges, og at det fastslås, at registerets oplysninger skal anvendes af alle offentlige institutioner i indbyrdes relationer og i forhold til virksomhederne.
CVR i drift	Efter et omfattende planlægningsarbejde i samarbejde mellem en række styrelser er registeret sat i drift i efteråret 1999 i henhold til Økonomiministeriets bekendtgørelse nr. 766 af 7. oktober 1999. Samtidig er Det Centrale Erhvervsregister ophørt.
Effektivitet og indberetningsbyrde	CVR, som er en af Danmarks Statistiks hovedopgaver, varetager over en bred front behov for erhvervsdata på et kvalitativt højt niveau. Registeret vil derfor give øget effektivitet i det offentlige og lettelse i erhvervslivets indberetningsbyrde. Med CVR er der således sat en afsluttende milepæl i den udvikling af basisregistre, der blev indledt med CPR i 1968.
Nye statistiske indberetninger	
	Da skattemyndighederne i 1980'erne begyndte opbygningen af et særligt regnskabssystem, SLS-E, åbnede der sig store statistiske muligheder, men kun for en tid, idet SLS-E systemets indhold senere blev reduceret så meget, at Danmarks Statistik fra 1995 måtte genoptage den tidligere praksis med selvstændigt at indsamle regnskabsoplysninger.
Lønoplysninger	I samme periode startede Danmarks Statistik i samarbejde med organisationerne en ny, generel lønstatistik. Det øgede indberetningsbyrden for de virksomheder, der ikke hidtil havde medvirket i lønstatistikken, og som ikke indberettede gennem deres organisation.
INTRASTAT	Den største tilvækst fik indberetningsbyrden dog i forbindelse med det indre markeds gennemførelse i 1993. Hermed bortfaldt de rutinemæssigt udfyldte <i>enhedsdokumenter</i> , som både anvendtes administrativt og til statistik om samhandelen mellem EU's medlemslande. I stedet måtte Danmarks Statistik via toldmyndighederne indsamle de for samhandelsstatistikken - INTRASTAT - nødvendige oplysninger.
Problembehandlingen	De nævnte omlægnings- og udvidelser i statistikken afstedkom umiddelbart en øget indberetningsbyrde og gav anledning til en del kritik. Selv

om statistikindberetningerne kun udgør en mindre del af erhvervslivets samlede indberetningsbyrde, var det mest denne, der fængede i en offentlig debat om belastningen af erhvervslivet. Denne fik efterhånden politiske implikationer, og Erhvervsministeriet tog i 1995 spørgsmålet op til generel behandling i et udvalg, som dels undersøgte problemets omfang, dels fremsatte forskellige forslag om lettelse i erhvervslivets administrative og statistiske indberetningsbyrder².

Resultater

Blandt de af udvalgets resultater, der særligt har statistisk interesse, er:

- den samlede indberetningsbyrde i henhold til de foretagne opgørelser svarer til en betydelig omkostning
- den statistiske del udgør dog kun en forholdsvis begrænset andel - nogle få procent³
- mulighederne for at anvende elektroniske indberetninger blev foreslået udvidet og systemiseret⁴
- med hensyn til regnskabsoplysningerne blev foreslået et indberetningssystem, der er fælles for Told- og Skattestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Danmarks Statistik. Dette arbejde er iværksat.

Statistikens relationer til erhvervslivet

Trods ofte negativ omtale i medierne af indberetningsbyrden mangler erhvervslivet ikke forståelse for statistik. Det store flertal af indberettere indsender oplysningerne til tiden eller efter en enkelt påmindelse.

Få sanktioner, men mange fejl

Det er derfor kun nødvendigt at bruge sanktionerne i lov om Danmarks Statistik i et relativt begrænset antal tilfælde. Men indsamlingen af de sidste oplysninger i hver tælling er arbejds- og tidskrævende, fordi der må rykkes flere gange. Også berigtigelsen af de temmelig mange fejl, som erfaringsmæssigt indsniger sig i indberetningerne, tager tid. Forsinkelser i statistikken kan derfor til en vis grad henføres til forholdsvis lav prioritering af statistisk indberetningsarbejde i nogle virksomheder.

Kulegravning

Ingen er mere interesseret end Danmarks Statistik i - på egne og brugernes vegne - at bidrage til, at disse problemer bliver så små som muligt. Danmarks Statistik tog derfor i 1997⁵ fat på at kulegrave spørgsmålet om, hvad der yderligere kunne gøres for at lette indberetningsbyrden.

Lettelse

Disse overvejelser er resulteret i en række foranstaltninger, der tager sigte på direkte eller indirekte at gøre det lettere for erhvervsvirksomhederne at levere de for statistikken så vigtige grundoplysninger.

² *Lettelse af administrative byrder*. Kbh. : Erhvervsministeriet, 1995.

³ Dette er i overensstemmelse med hollandske undersøgelser.

⁴ Denne fremgangsmåde var allerede forberedt i INTRASTAT og lønstatistikken.

⁵ Også i 1982 havde der været gennemført en systematisk udredning, som 1997-undersøgelsen til en vis grad kunne bygge på.

Dataleverandørpolitik	<p>Blandt disse tiltag kan nævnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – samarbejdet med erhvervslivets organisationer er intensiveret, bl.a. gennem restrukturering af Danmarks Statistiks rådgivende udvalg og ved øget anvendelse af direkte kontakter til organisationerne – gennem forbedret, forøget og lettere tilgængelig information til indberetterne søges disses forståelse for den pågældende statistiks samfundsmæssige betydning styrket – der er, bl.a. for indberettere til INTRASTAT, gennemført konkrete lettelser – disse og andre foranstaltninger indgår i en overordnet dataleverandørpolitik⁶.
Målinger	<p>Målingerne af indberetningsbyrden sker i samarbejde med erhvervslivets organisationer. De offentliggøres i Nyt fra Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger og i de årlige arbejdsplaner⁷, hvor tidsforbruget ved indberetningerne kan sammenholdes med Danmarks Statistiks interne ressourcforbrug. Opgørelserne viser også, hvorledes indberetningsbyrden fordeler sig på forskellige typer virksomheder⁸.</p>
INTRASTAT's tyngde	<p>Det kan ud fra resultaterne bl.a. konstateres at erhvervslivets ressourceforbrug på indberetningerne samlet modsvarer mindre end halvdelen af den arbejdskraft, som er beskæftiget i Danmarks Statistik. Det er indberetningerne til INTRASTAT, der udgør langt den største del.</p>

7.3 Budgetmæssige lempelser

I begyndelsen af 1990'erne blev Danmarks Statistiks budgetmæssige problemer yderligere skærpet som følge af nye krav til EU-statistikken i forbindelse med etableringen af det indre marked og med overvejelserne om en europæisk union. Kravene skitseredes i flerårsprogrammer, og der var udsigt til, at disse i større eller mindre grad ville blive gjort formelt og reelt bindende for medlemslandene gennem retsakter.

Hvordan få balance?

Efter at det nationale statistikprogram var beskåret til smertegrænsen, var der kun to muligheder tilbage for at få balance mellem statistikbehov og bevillinger: Enten forbedrede budgetter eller en markant direkte produktivetsforbedring. En sådan var opnået i tidligere år, fortrinsvis ved anvendelse af administrative data, men mulighederne for ekstraordinært store produktivetsforbedringer var nu svære at få øje på. Almindelige løbende rationaliseringer kunne måske klare en produktivetsforbedring på et par procent om året, hvilket var mindre end den budgetbegrænsning, der var planlagt for de kommende år.

⁶ *Strategi 2005*. 2000.

⁷ *Arbejdsplan*. 1999.

⁸ *Generel erhvervsstatistik*, 2000:1.

Eksterne vurderinger

Dette var Danmarks Statistiks egen vurdering, og hertil kan føjes resultater af undersøgelser og vurderinger, som i årene omkring 1990 blev foretaget af eksterne, uafhængige instanser.

Uafhængige vurderinger...

For det første havde Danmarks Statistik i 1989 som nævnt haft professionelle, private konsulenter til hjælp i rationaliseringsbestræbelser og forskellige andre metodeforbedringer. Disse konsulenter havde ikke kunnet sætte fingeren på noget, der her og nu kunne forbedre situationen.

...med anerkendelse

For det andet havde et uafhængigt panel under Finansministeriet som nævnt udtrykt sin anerkendelse af Danmarks Statistiks bestræbelser med prædikatet "blandt de bedste i staten". For det tredje havde Rigsrevisionen i 1991 på foranledning af statsrevisorerne undersøgt Danmarks Statistiks produktivitetsudvikling⁹.

Rigsrevisionens rapport

Det konstateres i Rigsrevisionens rapport, at noget samlet, kvantitativt mål for statistikproduktionen ikke findes, men at udviklingen i denne dog kan belyses af en lang række konstaterbare eller målelige kendsgerninger, herunder:

at Danmarks Statistiks nettobevilling fra 1970 til 1990 i faste priser var faldet med ca. 19 pct.

at Danmarks udgifter til statistikproduktionen i pct. af BNP i samme periode var faldet fra 0,028 pct. til 0,022 pct. I Sverige og Norge, der begge stort set havde samme centraliseringsgrad som Danmark, var andelen i begge år omkring 0,04 pct. Der var således tale om en klar og robust forskel

at der i perioden var sket en markant udvikling i statistikproduktionen gennem ny statistik. Denne udvikling er udførligt beskrevet i rapporten¹⁰.

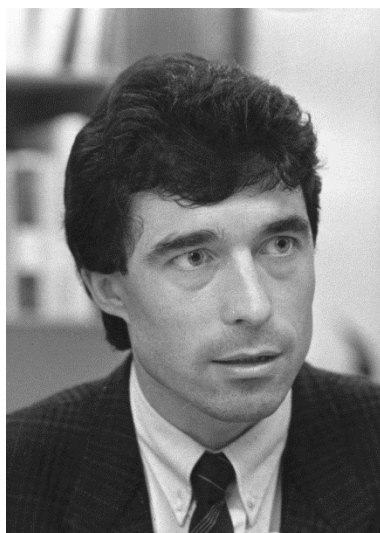
Rigsrevisors vurdering

På denne baggrund kunne rigsrevisor J. Mohr afslutte rapporten med følgende, forsigtigt affattede bemærkninger:

"Uden objektivt at kunne kvantificere dette, mener jeg, at det må kunne fastslås, at statistikproduktionen i Danmarks Statistik siden 1970 har gennemgået en betydelig udvikling, navnlig i form af en større statistikproduktion, jf. omtalen heraf i afsnit VIII. De økonomiske ressourcer, der har været til rådighed i dette udviklingsforløb, jf. afsnit V, er ikke øget på samme måde. Med det i afsnit I, pkt. 3 givne udgangspunkt in mente finder jeg på grundlag af redegørelserne i dette notat at kunne konstatere, at Danmarks Statistik gennem 20-årsperioden 1970-1990 har haft stigende produktivitet".

⁹ Notat til statsrevisorerne om Danmarks Statistiks produktivitetsudvikling mv. Rigsrevisionen 27. september 1991.

¹⁰ Bilag 8 til forannævnte notat.



Anders Fogh Rasmussen var økonomiminister fra 1990-92, dvs. på det tidspunkt, hvor Danmarks Statistiks styrelse midt i en sparetid måtte vurdere, at institutionens vanskelige budgetsituation nu indebar risiko for, at intentionerne i lov om Danmarks Statistik ikke kunne opfyldes. Anders Fogh Rasmussen tog initiativ til et udredningsarbejde, som mandede ud i en "Budgetanalyse om Danmarks Statistik" og i en lempelse i Danmarks Statistiks budgetforhold ved en budgetaftale for perioden 1993-96. (Polfoto).

Anders Fogh Rasmussen (f. 1953)

Budgetdrøftelser, -analyse og -aftale

Da Danmarks Statistiks styrelse i efteråret 1991 besluttede at anmode økonomiministeren om at gå ind for en lempelse af Danmarks Statistiks budget, var det således muligt at gøre dette på baggrund af solid dokumentation¹¹.

Venligt modtaget

Styrelsens henvendelse fik i princippet velvillig modtagelse af økonomiministeren, der dog ønskede yderligere illustration af de underliggende problemer, herunder en gennemgang af, hvilke statistiske mangler der ville opstå, hvis budgetforbedringer ikke blev opnået.

I arbejdsgruppe

Efter at sådanne oplysninger var afgivet, blev der nedsat en embedsmandsgruppe med repræsentanter for Budgetdepartementet, Det økonomiske Sekretariat, Danmarks Statistik og Administrationsdepartementet.

Udredningen

Arbejdsgruppens rapport¹² forelå efter nogle måneders arbejde, og den belyste grundigt Danmarks Statistiks økonomiske forhold ud fra en række vinkler. Bl.a. blev mulighederne for udlicitering af visse opgaver og som noget nyt mulige økonomiske gevinster ved decentralisering af statistikproduktionen behandlet. Desuden belystes nye arbejdsopgaver, der burde udføres, områder, hvor der allerede manglede statistik, og EU's aktuelle og kommende krav til den danske statistikproduktion. Endelig indgik en vurdering af de økonomiske konsekvenser for Danmarks Statistik af EU-kravene.

¹¹ Som er gengivet i Styrelsens skrivelse til økonomiministeren af 8. oktober 1991, med notat af 4. oktober 1991 som bilag.

¹² *Budgetanalyse om Danmarks Statistik*. Finansministeriet og Økonomiministeriet juni 1992.

Kommende rationalisering	<p>Gruppen vurderede - mere optimistisk end Danmarks Statistik selv havde turdet gøre det - at den fremtidige produktivitetsudvikling ville kunne holde trit med de årlige budgetbegrænsninger. Hovedproblemet var imidlertid også, at aktuelle eller forventede udækkede behov måtte skønnes at udgøre ca. 42 mio. kr., svarende til ca. 25 pct. af det daværende budget.</p>
Omkostningsfordeling	<p>Rapporten indeholdt herudover en vurdering af omkostningerne ved rene EU-opgaver (i 1992 14 pct.), ved rent nationale opgaver (51 pct.) og ved opgaver, der tjente begge formål, men som i forhold til EU var "pligtarbejde", og dermed lagde bånd på Styrelsens prioriteringsmuligheder (35 pct.). Endelig blev der foretaget en vurdering af, hvor stor en del af udgifterne der kunne ventes dækket ved tilskud fra EU (i 1992 anslået til 13 pct.).</p>
Ordningen	<p>Arbejdsgruppens forslag blev godkendt af finans- og økonomiministrene og indarbejdet i finansloven for 1993 med baggrund i en budgetaftale for perioden 1993-1996, der indeholdt følgende hovedpunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="344 675 1129 728">– de årlige budgetreduktioner, baseret på forventet rationalisering, skulle i denne periode halveres <li data-bbox="344 742 1129 795">– udgifter til enkelte nye opgaver af speciel karakter, hvoraf INTRA-STAT var den største, blev indregnet i rammerne <li data-bbox="344 809 1129 901">– andre nye EU-opgaver skulle i princippet finansieres indenfor rammerne, men spørgsmålet skulle dog genovervejes i midten af perioden, når omfanget af de nye EU-krav tegnede sig mere klart.
Nogen plads til ny statistik	<p>Det var forudsætningen, at de resterende rationaliseringsbegrundede besparelser skulle finansiere nogle af de nye statistikbehov, som rapporten havde beskrevet. Efter den nødvendige prioritering i Styrelsen iværksatte Danmarks Statistik da også en række nye statistikker i de følgende år.</p>
EU-drøftelser	<p>I 1994 blev drøftelserne genoptaget med henblik på en varig ordning af EU-finansieringen med virkning fra 1995. På dette tidspunkt var det blevet klart, at vurderingen i 1992 af EU's finansielle bidrag havde været alt for optimistisk, og Danmarks Statistik blev på baggrund heraf bevilget en delvis kompensation herfor på 2 mio. kr. årligt. Under budgetdrøftelserne i 1994 blev nye omkostninger ved kommende EU-opgaver beregnet til at andrage 16,5 mio. kr., som kunne indregnes i de fremtidige budgetrammer. Dog skulle Danmarks Statistik selv dække 1/3 heraf.</p>
Plus og minus	<p>I realiteternes verden blev resten - 11 mio. kr. - slugt, dels af indtægtstab på INTRASTAT som følge af indkøringproblemerne, dels af stærke fald i betalingen fra EU. Dette skyldtes fortrinsvis, at de af EU-kommissionen stillede budgetforslag for statistikens vedkommende, blev beskåret i både ministerråd og parlament.</p>

Budgetudviklingen 1997-2000

Med virkning fra og med 1997 blev det accepteret, at Danmarks Statistik kom tilbage i den "normale" budgetrytme med udgangspunkt i budgettet for 1996, dvs. med årlige begrænsninger på ca. 3 pct., begrundet i forudsatte rationaliseringsgevinster. Mulighederne for, at sådanne var tilstede, blev påpeget i en, delvis stærkt kritisk rapport, der blev resultatet af en "Turnusundersøgelse", som blev aftalt i efteråret 1994, og som Finansministeriet gennemførte i 1995-96, jf. nedenfor.

Særlige bevillinger

Inden for de budgetvilkår, der gjaldt fra 1997, var der ikke stor plads til statistiske nydannelser. Med begrundelse i de stadigt voksende behov blev der imidlertid i 1990'ernes sidste år på en del områder bevilget midler til ny eller forbedret statistik. Disse bevillinger var navnlig begrundet i statistik om miljøforhold, om arbejdsmarkedsforhold, grønne nationalregnskaber samt kvalitetssikring af INTRASTAT og betalingsbalancen.

Porteføljeudvidelser

For hele perioden 1990-1999 opvejedes den samlede effekt af specialbevillingerne imidlertid omtrentligt af de løbende rammebegrænsninger. Men samtidig er opgaveporteføljen blevet udvidet meget væsentligt. Efterslæbet har sammen med voksende krav til statistikken sørget for at opretholde spændingen mellem udgifter og indtægter. Så sent som i 1999 måtte Danmarks Statistik igen iværksætte en nedskæringsrunde - af samme type og med samme mangel på popularitet blandt brugerne som i 1986 og 1989-90 - men dog af mindre udstrækning, bl.a. fordi der fra nogle brugere blev opnået finansieringstilskud i et vist omfang.



Som økonomiminister siden 1993 er Marianne Jelved den, der har opnået længst anciennitet på denne post.

*Marianne Jelved har i sin lange periode som statistikkens minister vist stor forståelse for institutionens vilkår og for betydningen af dens uafhængige position.
(Polfoto)*

Marianne Jelved (f. 1943)

Bevillingsregulering i år 2000

I 1999 tegnede den budgetmæssige ubalance sig fremtidigt til at blive yderligere uddybet, trods de begrænsninger i statistikken og de øvrige spareforanstaltninger, der var gennemført.

Nye opgaver

Årsagen hertil var udsigten til en række nye uomgængelige opgaver, først og fremmest betinget af udviklingen inden for EU. Disse var en konsekvens af et statistikprogram, vedtaget i december 1998, bl.a. ud fra anbefalinger fra Den Økonomiske og Finansielle Komité. Hertil kom mere opfølgning på Den europæiske Centralbanks statistikprogram og forberedelse af virksomhedsindberetninger i *euro*. Også en beslutning om advisering af nye dataleverandører i god tid, det vil sige mere end ét år før oplysningerne skal indsendes, krævede nye ressourcer, men var en nødvendig følge af ønsket om at lette indberetningsbyrden mest mulig.

Øget bevilling

På denne baggrund anbefalede Danmarks Statistiks styrelse, at der blev tildelt Danmarks Statistik flere ressourcer til løsning af de nødvendige opgaver. I finansloven blev der som et resultat af disse bestræbelser indarbejdet en bevillingsforhøjelse på 15 mio. kr. i 2000, stigende til 19 mio. kr. i 2002. Det forudsættes dog, at den årlige, rationaliseringsbegrundede rammereduktion opretholdes, således at nettostigningen bliver mindre.

Indtægtsudviklingen

Det følger af de regler, der gælder for indtægtsdækket virksomhed og i øvrigt, at der til de indtægter, der indtjenes, afholdes udgifter i tilsvarende størrelsesorden. At Danmarks Statistik er i stand til at optjene indtægter har dog naturligvis på mange andre måder betydning.

Stigning i 1990'erne

I 1990'erne steg institutionens samlede "egne" indtægter fra ca. en fjerdedel af bruttoudgifterne i 1990 til ca. en tredjedel 10 år senere. De består af publikationsindtægter, indtægtsdækket service og finansieringsbidrag. Serviceindtægterne udgør den største del. Efter de regler, der gælder for indtægtsdækket virksomhed, skal de set over en periode udgøre en til de udførte aktiviteter svarende andel af Danmarks Statistiks totale omkostninger.

Reglerne

Servicevirksomheden eller den indtægtsdækkede virksomhed er en hovedopgave for Danmarks Statistik og er siden en beskeden begyndelse omkring 1970 vokset op til en økonomisk og aktivitetsmæssig faktor af væsentlig betydning for Danmarks Statistik. Der er nu fastsat udførlige regler for denne del af virksomheden og for dens adskillelse fra den bevillingsdækkede del af statistikken¹³.

¹³ *Strategi 2005. 2000.*

7.4 Organisation og strategi

I tilslutning til konsulentundersøgelser mv. i 1989 blev der som nævnt iværksat et udviklingsarbejde med hensyn til ledelsesprincipper mv., og der skete også en vis tilpasning af selve organisationen.

Organisation 95	I 1995 skete der en mere gennemgribende forandring af organisationsstrukturen. I denne blev der lagt vægt på, at organisationen skulle være systematisk og forståelig for omverdenen. Den skulle desuden afspejle institutionens orientering mod statistikkens brugere.
Afdelingerne	Efter omlægningen består Danmarks Statistik - foruden af Ledelse med sekretariat - af fem hoveddele: Administrationen, brugerserviceafdelingen og afdelinger for de statistiske hovedområder: Personstatistik, erhvervsstatistik og økonomisk statistik.
Strategi 96	Organisationsomlægningen i 1995 blev i 1996 fulgt op af en ny formulering af Danmarks Statistiks overordnede <i>Strategi 96</i> , der med udgangspunkt i den gældende lovgivning udmøntede institutionens overordnede målsætning.
Et nyt instrument	Som noget nyt blev de mål, der blev opstillet på de forskellige aktivitetsområder, mest muligt defineret som resultater, der kunne gøres til genstand for måling eller ad anden vej konstateres objektivt. På denne måde blev der skabt en mere synlig forbindelse end hidtil mellem de overordnede målsætninger og Danmarks Statistiks daglige arbejde.
Nydannelser	Blandt de nydannelser, der er indført i kølvandet på <i>Strategi 96</i> , kan nævnes: <ul style="list-style-type: none">– at produktionstiden for Danmarks Statistiks produkter til stadighed måles og følges nøje, og at der i tilknytning hertil fastlægges bestemte resultatmål– at opgørelsernes kvalitet deklarerer og understøttes, herunder ved oprettelse af en central enhed for metodeudvikling– at brugernes tilfredshed - eller eventuelle mangel på samme - løbende undersøges og målsættes– at der foretages opgørelser over indberetningsbyrden for erhvervslivet og udviklingen heri, jf. 7.2– at der indgås kontrakter med afdelings- og kontorchefer for at præcisere disses ansvar for - samt motivation og kompetence til - at sikre, at målsatte resultater realiseres.
Strategi 2005	Efter beslutning i Danmarks Statistiks styrelse den 13. december 1999 afløstes <i>Strategi 96</i> pr. 1. januar 2000 af <i>Strategi 2005</i> . Indholdet af denne er omtalt i slutningen af dette kapitel.

Turnusundersøgelsen

Som nævnt (7.3) blev det i 1994 besluttet, at Danmarks Statistik skulle være genstand for en såkaldt turnusundersøgelse. Sådanne gennemføres af Finansministeriet - i dette tilfælde Økonomistyrelsen - i samarbejde med Budgetdepartementet og et konsulentfirma.

Omstændighederne

Undersøgelser af denne type sker trods navnet ikke nødvendigvis i en særlig turnus. Kriteriet for udvælgelsen af de institutioner, der skal undersøges, er snarere, at de myndigheder, der har det overordnede ansvar for statens finanser, ønsker at kigge de pågældende efter i sømmene. I Danmarks Statistiks tilfælde var beslutningen en naturlig følge af de mange overvejelser, der i disse år var om Danmarks Statistiks budgetforhold. Undersøgelsen blev besluttet i 1994, og feltarbejdet blev foretaget i maj-juni 1995. Rapporten forelå december 1995. Ledelsen havde lagt afgørende vægt på, at den nye organisationsændring skulle etableres hurtigst muligt, og traf beslutning derom august-september 1995. Da rapporten blev afgivet, havde Ledelsen udarbejdet udkast til Strategi 96.

Problemformulering

I modsætning til de øvrige rapporter, der i disse år blev udarbejdet om Danmarks Statistik, er rapporten om Turnusundersøgelsen¹⁴ overvejende kritisk mod institutionen, jf. følgende citat fra rapportens hovedkonklusion:

"Turnusundersøgelsen har som udgangspunkt valgt at fokusere på det som kan kritiseres, vel vidende, at der er områder, som i dag giver Danmark Statistik internationalt anerkendte resultater".

Supplerende løsning

Givet denne indfaldsvinkel bør rapportens vurderinger og forslag ved eventuelt nærmere studium sammenholdes med de rapporter, der blev udarbejdet om Danmarks Statistik i perioden 1989-92¹⁵.

Brugerundersøgelse

Rapportens kritik af Danmarks Statistik er bl.a. baseret på en brugerundersøgelse. Selvom brugerne havde et grundlæggende positivt syn på Danmarks Statistik, fandt hovedparten af dem institutionen tung og bureaukratisk. De gav udtryk for, at der var problemer med oplysningernes aktualitet, omstillingsevnen, prispolitikken og i visse specielle tilfælde datakvaliteten. Endvidere konstaterede rapporten, at Danmarks Statistik var præget af en ekspert- og specialistkultur og gjorde gældende, at dette gav forskellige negative følgevirkninger.

Forslag

Med dette udgangspunkt - og med *Organisation 95* og *Strategi 96* som referenceramme - munder rapporten ud i en række forslag, som er indgået i grundlaget for Ledelsens beslutninger om Danmarks Statistiks videre udvikling. Med hensyn til *Organisation 95* forholdt rapporten sig afventende, men bebudede en senere tilbagevenden til denne.

¹⁴ *Turnusundersøgelse af Danmarks Statistik*. Finansministeriet, Økonomistyrelsen. 1995.

¹⁵ Omtalt i afsnit 7.3.

Opfølgende rapport I januar 1997 skete dette i en rapport, hvori der foretages en bedømmelse af effekten af *Organisation 95*¹⁶. Heri redegøres med udgangspunkt i organisationsomlægningen for en række initiativer, som Danmarks Statistik har taget.

Med anerkendelse Blandt de tiltag, som opfølgingsrapporten finder positive, er etablering af *brugerundersøgelser* for servicekunder. Rapporten udtaler sig endvidere positivt om organisationsomlægningen som sådan. Den finder, at den nye organisationsstruktur vil bevirke en større *responsivitet* overfor brugernes behov, både fordi en række tværgående og koordinerende opgaver er samlet i én afdeling, og fordi opgaver med samme bruger- og emnekreds i højere grad end hidtil er blevet placeret i samme afdeling eller samme kontor.

Styrket kontakt med interessenterne

Danmarks Statistiks styrelse kan nedsætte rådgivende udvalg til at behandle vigtige statistiske spørgsmål i relation både til samordning og brugerbetjening. I perioden fra 1966 til 1995 var der efterhånden blevet oprettet et betydeligt antal udvalg, hvoraf nogle i perioder havde lav aktivitet¹⁷. Dette gav anledning til kritik, herunder i turnusundersøgelsen, og det blev bl.a. på denne baggrund besluttet dels at reducere antallet af udvalg, dels at intensivere deres indsats, bl.a. ved at forelægge dem udkast til arbejdsplanerne til udtalelse og introduktion af en mødeturnus, der sikrer, at hvert udvalg mindst afholder to møder om året.

De nye udvalg Herefter blev de fleste af de eksisterende udvalg nedlagt. I stedet oprettedes udvalg for hvert hovedområde: Personstatistik, erhvervsstatistik og økonomisk statistik. Desuden opretholdtes udvalg for landbrugsstatistik, miljø- og energistatistik samt for forskning.

Bilaterale drøftelser Herudover tilstræbes et intensivt samarbejde med statistikkens interessenter på bilateralt grundlag. Som eksempel på sådanne tiltag kan nævnes, at Danmarks Statistik i foråret 1996 iværksatte en besøgsrunde i centraladministrationen, primært ministeriernes departementer. Formålet hermed var at indhente centraladministrationens synspunkter og vurderinger af Danmarks Statistiks produkter og af samarbejdet. Desuden blev behovet for statistik på de respektive områder drøftet. Besøgene har i flere tilfælde ført til aftaler om fremtidigt samarbejde og aftaler om ny statistik. Også folketingsudvalg har Danmarks Statistik ved nogle lejligheder inviteret til informationsmøder om statistiske spørgsmål af interesse for det pågældende udvalg.

¹⁶ *Evaluering af Danmarks Statistiks organisationsomlægning*. Finansministeriet, Økonomystyrelsen. 1997.

¹⁷ De til enhver tid værende udvalg er nævnt i de årlige arbejdsplaner.

7.5 Nye statistikker: Komplikationer og forbedringer

Det utvetydige modkrav til lempelserne af Danmarks Statistiks budgetter har været, at statistikproduktionen skulle udvides betydeligt. De mange nydannelser i 1990'erne fremgår af de udgivne, årlige arbejdsplaner. Her skal nævnes de væsentligste.

Personstatistik

Ved indgangen til 1990'erne var de generelle registerbaserede dele af personstatistikken i vidt omfang udbyggede, men i overensstemmelse med tidens problemer skete en betydelig udvikling indenfor udlændinge-, arbejdsmarkeds- og socialstatistikken.

Udlændinge- statistik

I 1991 påbegyndtes en udvidet statistikdækning af *udlændingeområdet*. Bl.a. blev der udgivet oplysninger om *indvandrere* og (indvandreres) *efterkommere* set i forhold til den øvrige danske befolkning. Det viste sig, at opgørelsens terminologi indeholdt et utilsigtet kontroversielt element. Det bestod i, at den del af den danske befolkning, der ikke var indvandrede eller efterkommere, benævntes *danske*. Dette blev af nogle opfattet som en upassende, implicit kvalitetsvurdering og gav anledning til megen kritik. Da det selvsagt ligger langt uden for Danmarks Statistiks hensigt at anvende statistiske etiketter med positive eller negative ladninger, er betegnelsen i senere versioner ændret til *Øvrige*.

Ny lønstatistik

I 1994 indledtes opbygningen af en ny lønstatistik. Det skete i fortsættelse af det samarbejde om lønstatistikken, der siden dennes start havde været med Dansk Arbejdsgiverforening, som satte betydelige ressourcer ind på udviklingsarbejdet. I modsætning til den hidtidige lønstatistik dækker den nye statistik på samme metodiske grundlag hele arbejdsmarkedet. Det er ikke lykkedes at undgå betydelige indkøringsproblemer, og en planlagt anvendelse af materialet til en generel beskæftigelsesstatistik til konjunkturformål har måttet udskydes. En vigtig sidegevinst ved statistikken - bedre stillingsoplysninger, også til generelle personstatistikformål¹⁸ - er derimod realiseret.

Social- og arbejds- markedsstatistik

Både på det *socialle område* og *arbejdsmarkedsområdet* udvikledes i 1990'erne statistikker, der gav mere sammenhængende statistiske beskrivelser af disse vigtige samfundsforhold (sammenhængende socialstatistik og arbejdsmarkedsregnskaber). Der skete forskellige nydannelser inden for *uddannelsesstatistikken*, bl.a. belysning af den kortsigtede udvikling i voksendannelserne. I 1999 blev der med finansieringsbidrag fra Uddannelsesministeriet gennemført en større undersøgelse af uddannelse, erhvervet i udlandet af indvandrere.

¹⁸ Via et specielt "arbejdsklassifikationsmodul", som er et af de centrale systemelementer i det personstatistiske system (jf. 5.1). Det bygger på en dansk version af en international arbejdsfunktionsklassifikation (DISCO).

Erhvervsstatistik

For *erhvervsstatistikken* blev frugterne af de udviklingsplaner, der var opstillet i 1989, ikke så omfattende som oprindeligt tilsigtet, men alligevel betydningsfulde. Centrale egentlige nydannelser var:

- | | |
|---------------------------------|---|
| Erhvervsbeskæftigelsesstatistik | – en erhvervsbeskæftigelsesstatistik, der omfatter alle beskæftigede og har mange strukturbelysende egenskaber, herunder detaljerede opdelinger på brancher og geografiske områder. Denne statistik bygger på samkørsel af mange kilder, og har derfor en forholdsvis lang bearbejdningsstid - og har måttet tåle en del kritik herfor |
| Firmastatistik | – en generel "firmastatistik", der sammenfatter en række økonomiske virksomhedsoplysninger, bl.a. om regnskabsforhold |
| Regnskabsstatistik | – en egentlig regnskabsstatistik. Den gennemføres trinvis på basis af direkte indsamlede oplysninger, dog med støtte af de reducerede regnskabsoplysninger fra skattemyndighederne (SLS-E, jf. ovenfor 7.2). Opbygningen afsluttes med regnskabsåret 2000, idet serviceerhvervene da bliver omfattet. I modsætning til tidligere opgørelser omfatter den et delsystem med geografiske oplysninger, til en vis grad baseret på skønsmæssige beregninger, der dog har et solidt fundament i totale registeroplysninger og konstaterede mønstre. |
| Indberetningsbyrde | På grund af reducerede udsnit er indberetningsbyrden mindre end i den tidligere regnskabsstatistik, men har som nævnt været genstand for kritik. Danmarks Statistik støtter planer om, at der skal etableres et generelt indberetningssystem for alle regnskabsoplysninger til offentlige formål. |

Miljø- og energistatistik

I 1990'erne blev *miljøstatistik* etableret som et egentligt statistikområde, bl.a. med udgangspunkt i en betænkning udsendt i oktober 1990, udarbejdet af en arbejdsgruppe, som med rigsstatistiker Hans E. Zeuthen var blevet nedsat af regeringens udvalg for miljø og udvikling¹⁹.

- | | |
|------------------------------------|--|
| Miljø- og energistatistisk kontor | Ved organisationsændringen i 1995 blev miljøstatistikken placeret i samme kontor som energistatistikken, der på dette tidspunkt blev udbygget væsentligt bl.a. på ønske af og i en overgangsperiode med finansieringsbidrag fra Energistyrelsen. |
| Miljøstatistikken særlige karakter | Miljøstatistikken afviger produktionsteknisk en del fra andre statistikker. Dele af den er bl.a. baseret på direkte observationer, der udføres af miljømyndighederne, andre på oplysninger fra erhvervene, til dels indsamlet i forbindelse med anden statistik. Den anvender endvidere miljøtekniske mål, som beregnes efter modeller, udviklet i samarbejde mellem Miljøstyrelsen, andre miljøkyndige og Danmarks Statistik. |

¹⁹ *Økonomi og miljø i statistisk belysning*. Kbh. : Statens Informationstjeneste, 1990. Betænkning, 1210.

- Særlige krav til samarbejde Udarbejdelsen af miljøstatistikken må med andre ord finde sted i et snævert samarbejde mellem miljøekspertise og statistikekspertise, eller sagt på en anden måde: Mellem miljømyndighederne og Danmarks Statistik. I 1995 viste det sig, at det ud af dette kunne gro kontroversielle spørgsmål.
- Sagen Det, der konkret skete, var, at Danmarks Statistik i udkastet til en artikel i Statistiske Efterretninger fortolkede resultatet af nogle statistiske beregninger i relation til opstillede miljøpolitiske mål. Det skete på en måde, som Miljøstyrelsen ikke var enig i. Denne gjorde indvendinger overfor Danmarks Statistiks ledelse, da udkastet blev oversendt til udtalelse, idet man fandt, at Danmarks Statistik havde indladt sig i fortolkninger af miljøpolitisk karakter, og dermed var gået udenfor sit kompetenceområde. Danmarks Statistiks ledelse mente ikke at kunne bestride, at der var tale om en vurdering, der forudsatte en viden om miljøpolitiske forhold, hvori Danmarks Statistik ikke som institution kunne påberåbe sig at have kompetence, og foretog nogle ændringer i den pågældende efterretningsartikel med henblik på at sikre dens neutralitet.
- I mediernes søgelys Episoden fik omtale i mediernes og i politiske kredse. Her mente man, at der var belæg for at sige, at miljømyndighederne skulle have påvirket statistikken i en bestemt retning, og at Danmarks Statistik skulle have givet efter for en sådan påvirkning. Herved skulle statistikkens neutralitet være blevet anfægtet. Det var imidlertid en misforståelse, idet det sagsforhold, der var tale om, var en udlægning af tallene i forhold til en administrativ, i sidste instans politisk, vurdering af et politisk forlig. En sådan vurdering er det ikke Danmarks Statistiks sag at foretage.
- Forebyggende foranstaltninger For at forebygge fremtidige problemer af lignende karakter blev der formuleret regler om sådanne spørgsmål i juni 1995, og tilsvarende bestemmelser er optaget i *Strategi 2005* (afsnit 2.3).

Økonomisk statistik

Nationalregnskabsområdet blev i løbet af 1990'erne udbygget på en række områder, og fik derved tættere forbindelse med den øvrige økonomiske statistik.

- EU-bidrag I relation til EU fik nationalregnskabsopgørelser større og større betydning. Bl.a. blev en central størrelse - bruttonationalindkomsten (BNI) - fra 1989 taget i anvendelse som grundlag for påligning af bidrag til EU.
- International reform Desuden gennemførtes af FN og EU i disse år en omfattende international nationalregnskabsreform. Den blev i modsætning til tidligere baseret på fælles principper i ENS (EU's system) og SNA (FN's system). Danmark gjorde sammen med andre lande en betydelig indsats med henblik på at sikre dette resultat. De mange vigtige spørgsmål på dette område er omtalt i bind 2.

- Ny budgetstatistik Danmarks Statistiks nationalregnskabsopgørelser er pr. definition retrospektive, men et tilsvarende begrebsapparat anvendes ved de fremskrivninger af økonomien, som foretages af de centrale økonomiske ministerier og i øvrigt også af andre økonomiske analytikere. På et enkelt område kan sådanne fremskrivninger baseres på eksisterende talmateriale, nemlig for statens og kommunernes budgetter og 4-årige budgetoverslag. I 1994 indgik Danmarks Statistik kontrakt med Finansministeriet og Økonomiministeriet om at etablere et system, der kunne anvendes til at omregne disse budgettal til opgørelser i nationalregnskabstermer og -begreber og dermed blive sammenlignelige med nationalregnskabsopgørelser og -fremskrivninger.
- Offentliggørelse Som en forlængelse af nationalregnskaberne kunne denne nye bearbejdning af budgetoplysningerne have en vis offentlig interesse, og Danmarks Statistik besluttede sig derfor for at offentliggøre oplysningerne, selv om det drejede sig om en serviceopgave. Artiklen herom havde ikke været varslet forud. Den blev klar på et tidspunkt i 1994, hvor der netop var udskrevet folketingsvalg. Da de mest aktuelle budgetinformationer ikke var med i beregningerne, og da det er de økonomiske ministeriers - som Danmarks Statistik servicerede i denne sag - og ikke Danmarks Statistiks opgave at informere befolkningen om udsigterne og forudsætningerne for balancen på de offentlige finanser, udsatte Danmarks Statistik offentliggørelsen til efter valget. Dette vakte kritik, der kort sagt gik ud på, at Danmarks Statistik havde gjort sig skyldig i en politisk handling ved at udsætte offentliggørelsen - hvor Danmarks Statistiks begrundelse lige så kort fremstillet var, at man tværtimod ville have gjort sig skyldig i en sådan handling, hvis man havde udsendt en artikel med netop dette indhold, når den ikke havde været bebudet på forhånd.
- Ministerens votum Økonomiminister Marianne Jelved ville, da hun blev afkrævet sin stillingtagen, ikke tage afstand fra Danmarks Statistiks dispositioner, men udtalte, at hun var mest tilbøjelig til at mene, at afvejningen af de mange argumenter for og imod burde have ført til, at opgørelsen blev udsendt hurtigst muligt, trods de særlige omstændigheder der knyttede sig til den.
- Advisering Denne episode har tydeliggjort, at det for Danmarks Statistik er vigtigt at advisere alle kommende udgivelser.

INTRASTAT

1990'ernes statistiske smertensbarn blev overalt i EU den nye statistik for *samhandelen mellem EU-landene* med fællesbetegnelsen INTRASTAT. Den måtte som nævnt efter bortfaldet af varekontrollen ved grænserne baseres på et nyt indberetningssystem, der medførte, at eksportører og importører direkte skulle indsende oplysninger om køb fra og salg til andre EU-lande. Dette system, der var tilrettelagt som et samlet EU-sy-

stem, var væsentligt anderledes end det tidligere, og det gav overalt i Europa anledning til vanskeligheder og kritik.

Brugerhensynet	Fra statistikbrugernes synspunkt var det dog endnu værre, at oplysningernes pålidelighed syntes at kunne betvivles. Der var bl.a. uoverensstemmelse i Danmark og i flere andre lande mellem udenrigshandelstallene og centralbankernes valutastatistik.
Ikke et korttidsproblem	Det blev i 1995 klart, at disse afstemningsproblemer var varige og væsentlige. Dermed kunne troværdigheden af vigtige opgørelser anfægtes. Dette måtte give anledning til, at Danmarks Statistik iværksatte et omfattende undersøgelsesarbejde.
Ikke fuld afklaring	Dette analysearbejde medførte forskellige korrektioner og metodeforbedringer, der bl.a. sikrer konsistens med momsoplysningerne, men anstrengelserne gav ikke nogen fuldstændig forklaring på årsagerne til differencerne i forhold til valutastatistikken.
Nye undersøgelser	For at komme denne uacceptable usikkerhed til livs søgte og fik Danmarks Statistik fra året 1999 bevilling til i samarbejde med Danmarks Nationalbank at foretage løbende undersøgelser på detailniveau af forskellen mellem grundoplysningerne i valutastatistikken og INTRASTAT. Undersøgelser af denne type blev først mulige efter en omlægning i 1999 af Nationalbankens valutastatistik.
Foreløbige resultater	De endelige resultater af denne undersøgelse foreligger endnu ikke. Foreløbige resultater tyder på, at den væsentligste årsag til uoverensstemmelse ligger i valutastatistikken. Vigtigst for den fremtidige statistik er det, at de to grundmaterialer fremover løbende vil blive afstemt mod hinanden, således at disse vigtige tal sikres høj kvalitet.

Modelarbejdet

Den makroøkonomiske model ADAM blev i forbindelse med budgetforhandlingerne i slutningen af 1980'erne økonomisk og organisatorisk styrket gennem særskilt bevilling og egen bestyrelse. Modellen gennemgik på dette grundlag i løbet af 1990'erne en betydelig udvikling, bl.a. med henblik på at kunne håndtere miljøøkonomiske spørgsmål.

Mere end en drøm	På modelområdet skete der i 1997 en nydannelse, idet der blev etableret en <i>generel ligevægtsmodel</i> (AGL-model). Denne modeltype lægger mindre vægt på empiri og større vægt på teoretisk konsistens end makroøkonomiske modeller af ADAM-typen, og får derved et større potentielt anvendelsesområde. Efter at en prototype hurtigt var blevet udviklet, blev modellen døbt DREAM og fik snart konkret anvendelse, bl.a. i Finansministeriets rapport om de fremtidige personspørgsmål.
------------------	---

Forskningskontakten

Som nævnt var der allerede i 1980'erne taget skridt til at åbne nye formidlingskanaler. I løbet af 1990'erne opstod der yderligere muligheder på to områder. På forskningsområdet, hvor etableringen af en grundforskningsfond skabte nye muligheder for samarbejde mellem forskning og statistik og i den anden ende af spektret, hvor åbningen af Internettet giver statistikken nye store muligheder for at nå langt ud.

Grundforskningsfonden

Danmarks Grundforskningsfond aftalte i 1995-1996 i samarbejde med Danmarks Statistik en række initiativer for at styrke anvendelsen af registerdata i dansk forskning:

- Center for Registerforskning blev oprettet for at give forskere praktisk hjælp ved konkrete registerforskningsprojekter og for at gennemføre generel informations- og rådgivningsvirksomhed. Centerets medarbejdere skulle også selv udføre forskning. Centeret lejede endvidere lokaler i Danmarks Statistik.
- Danmarks Grundforskningsfond betalte herudover for oprettelsen af en filial af Danmarks Statistik i Forskerparken i Århus. Filialens medarbejdere har udelukkende til opgave at servicere forskere, bl.a. ved at give adgang til data via en forskerplaceringsordning.
- Som et sidste initiativ, der berørte Danmarks Statistik, betalte fonden for indkøbet af et særligt edb-anlæg, som - placeret i Danmarks Statistik - udelukkende stilles til rådighed for forskere. Samtidig blev prisstrukturen for køb af data og edb-ydelser ændret væsentligt med henblik på at skabe større gennemsigtighed med hensyn til den enkelte forskers udgifter.
- Initiativerne blev iværksat for en 5-årig periode og er i 1999 under evaluering med henblik på stillingtagen til eventuel fortsættelse.

Situationen primo 2000

I begyndelsen af år 2000 er der indledt drøftelser mellem Danmarks Statistik, Danmarks Grundforskningsfond og Forskningsministeriet om tilrettelæggelse af det fremtidige samarbejde.

Elektronisk formidling

Siden 1980'erne har Danmarks Statistik anvendt *databanker* som formidlingsinstrument, men i 1990'erne åbnede der sig nye muligheder for elektronisk formidling.

Internettet

I konsekvens af den hurtige udbredelse af *Internettet* i både de private husstande og i virksomheder var det oplagt, at dette skulle bruges i statistikformidlingen. I august 1996 blev adgangen til Danmarks Statistiks hjemmeside offentligt tilgængelig med visse statistiske grundoplysninger

samt information om institutionen som sådan. Et år efter var den første Internetdatabank, KIDS²⁰ klar.

Databank
på nettet

1999 blev et gennembrudsår, idet *Danmarks Statistikbank* med et meget stort antal oplysninger åbnede på Internettet 1. marts med en gratis adgang i fire måneder. Det var i denne periode mange, i alt ca. 10.000, der var interesserede i at afprøve denne nye mulighed for at få statistisk information. Det var bl.a. danske ambassader i udlandet, studerende rundt om i verden, virksomheder, konsulenter m.fl. Kredsens bredde viste Internettets rækkevidde.

Store perspektiver

Den stadig stigende udbredelse af nettet synes således at åbne store perspektiver for den fremtidige statistikformidling. Foreløbig er resultatet en forøgelse af antallet af abonnenter på Danmarks Statistikbank. Der er nu omkring 500 faste brugere af databankernes detaljerede oplysninger. Da nogle abonnementer dækker flere brugere, er antallet af abonnenter dog 265, heraf 150 via internettet.

7.6 Strategi 2005

I løbet af 1999 kunne det konstateres, at de konkrete mål, som var opstillet i Strategi 96, i vidt omfang var eller ville blive nået. En anden vigtig præmis for Strategi 2005²¹ var de budgetjusteringer, der trådte i kraft fra 2000. Med dette udgangspunkt fastlagde Danmarks Statistiks styrelse i december 1999 efter indstilling fra Ledelsen et nyt grundlag for Danmarks Statistiks udvikling, nemlig *Strategi 2005 - Danmarks Statistiks virksomhedsgrundlag og målsætninger frem mod år 2005*.

Et visionært
udgangspunkt

Den nye strategi indeholder en rekapitulation af Danmarks Statistiks formål og virksomhedsgrundlag, og beskriver institutionens mission således: *Danmarks Statistiks resultater skal kunne måle sig med resultaterne fra de bedste statistikinstitutioner.*

Konkrete mål

Ud fra dette konkretiserer Strategi 2005 målsætninger for statistik, formidling og service. Den fokuserer på kvalitet - relevans, pålidelighed, aktualitet, sammenhæng og tilgængelighed, og opstiller mål herfor. Der lægges vægt på, at bl.a. kundetilfredshed, udgivelsestider samt forholdet mellem foreløbige og endelige opgørelser løbende skal måles.

Kvalitet og
fornyelse

Der skal opbygges en *kvalitetskultur* med udgangspunkt i den enkelte medarbejder. Medarbejderudvikling og -uddannelse skal derfor være både en ret og en pligt for den enkelte. Udover kvalitet, brugerorientering og effektivitet lægger Strategi 2005 vægt på *fornyelse* som en livsbetningelse for en institution, der skal belyse et samfund i konstant forandring.

²⁰ Konjunkturdata på Internettet fra Danmarks Statistik.

²¹ *Strategi 2005*. 2000.

Mål- og resultatstyring	Som et centralt middel til at sikre at de overordnede intentioner bliver realiseret, anvender Danmarks Statistik <i>mål- og resultatstyring</i> , som allerede blev taget i brug i 1995. Dette styringsprincip bliver udmøntet gennem fastsættelse af konkrete mål på alle centrale områder og udmøntet i afdelingskontrakter (fra året 1996) og kontorkontrakter (fra året 1999). Aftalerne skal sætte fokus på enkeltprojekter og -opgaver, og skal desuden give større mulighed for medarbejderne til som enkeltpersoner eller som grupper at præge statistikkens udvikling.
Helhedssynspunkt	I tilslutning til Strategi 2005 er etableret et <i>nyt planlægningssystem</i> , der sigter på, at den enkelte medarbejders daglige arbejde og Danmarks Statistiks overordnede målsætninger indgår i et samlet og forståeligt hele, jf. nærmere omtalen af planlægningssystemerne i bind 2.
Benchmarking	For at sikre og realisere de overordnede mål vil Danmarks Statistik i udstrakt grad betjene sig af <i>benchmarking</i> baseret på systematiske sammenligninger med andre, herunder de institutioner, der klarer sig bedst på et område. Formålet er at lokalisere felter, hvor resultaterne kan forbedres. Der skelnes mellem international og og intern benchmarking.
International benchmarking	International benchmarking indebærer, at Danmarks Statistik i muligt omfang vil sammenligne sine resultater med velrenommerede nationale statistikinstitutioner i andre EU- og OECD-lande. Det nordiske statistiksamarbejde kan også tjene dette formål. Denne type benchmarking vil blive ført ud i livet ved, at der hvert år udvælges et vigtigt område, i år 2000 <i>elektronisk formidling</i> , som udgangspunkt for konkrete sammenligninger.
Intern benchmarking	Intern benchmarking foretages ved at sammenligne resultaterne for Danmarks Statistiks afdelinger og kontorer. Formålet er at konstatere hvilke afdelinger og kontorer, som opnår de bedste resultater på et givet område, og hvilke der når knap så gode resultater, således at der er grundlag for analyse af årsager til forskelle og for initiativer til forbedring.

8. Status

De forudgående kapitler kan måske efterlade det indtryk, at udviklingen i den danske statistik i lange perioder har været domineret af allehånde besværligheder. Når opgaven er at give en helhedsbeskrivelse, ville det imidlertid give et misvisende billede, hvis ikke alle forhold med væsentlig betydning blev medtaget. Men omtalen af problemerne må ikke lede til den konklusion, at statistikken ikke har kunnet leve op til sine formål, eller at besværlighederne har fået overtaget over de positive aspekter.

De positive sider

Der kan derfor være grund til at fremhæve, at dette ikke er tilfældet. Vanskelighederne er jævnt hen blevet opfattet som udfordringer og efterhånden nedkæmpet, selvom det i nogle tilfælde har taget lang tid. Og statistikken har haft en betydelig fremgang. Denne er sket i samklang med den samfundsmæssige udvikling, der både har medført et stærkt øget behov for statistik og markante forandringer i de tekniske muligheder for at imødekomme disse behov.

Bedømmelsesgrundlaget

Det er omverdenens sag at bedømme, om statistikken under de givne vilkår har levet op til de berettigede krav, der må stilles til den. I 50-årsperspektivet er det dog indiskutabelt, at der er mange og store ændringer med positivt fortegn.

Hovedpunkterne

Den følgende opsummering tager udgangspunkt i de forhold, der er styrende for statistikkens troværdighed, nemlig institutionens integritet og tallenes kvalitet. Men også andre forhold må indgå i billedet. En samfundsstatistik kan kun trives, hvis forholdene både til brugerne og dataleverandørerne er i orden. Lovgivningens øvrige mål må tages i betragtning, og det hele må ses i lyset af, hvilke ressourcer, der har været til rådighed, hvordan de er anvendt, og hvilke resultater der er opnået.

8.1 Statistikkens uafhængighed

For 50 år siden havde statistikkens faglige uafhængighed i lang tid været en fastslået kendsgerning, men reglerne var uskrevne, og der var derfor risiko for, at der kunne opstå tvivl. Desuden kunne der være delte meninger om uafhængighedens grænser. Med lov om Danmarks Statistik i 1966 blev denne usikkerhed bragt til ophør.

Prioriteringskompetencen

Også kompetencen til at bestemme hvilken statistik, der skal udarbejdes, blev ved loven placeret hos Danmarks Statistiks styrelse. Beslutningerne må naturligvis ske inden for de givne økonomiske rammer, men Styrelsen kan i henhold til loven overfor økonomiministeren udtale sig om det samlede budget.

Fred, men nye farer	Når statistikkens uafhængighed i øvrigt er sikret, er der for så vidt fred og ingen fare med hensyn til opretholdelsen af den statistiske integritet. Alligevel er der i de senere år opstået tendenser, der måske med tiden indirekte kan få betydning for statistikkens uafhængighed, eller i hvert fald for tilliden til, at den eksisterer.
Styrende tal	På flere og flere områder anvendes statistik på en måde, der medfører, at tallenes størrelse kan få direkte økonomiske, administrative eller politiske konsekvenser. Det klassiske danske eksempel er den tidligere pristalsregulering af lønninger, men der findes efterhånden en række andre eksempler. Fra de senere år kan nævnes brug af nationalregnskabstal som beregningsgrundlag for landenes bidrag til EU og de konvergenskriterier, i form af visse makroøkonomiske relationer, der er bestemmende for, om medlemslandene er kvalificerede til at indgå i den økonomisk/monetære union. I Danmark anvendes oplysninger fra lønstatistikken til regulering af overførselsindkomster og lønninger i den offentlige sektor. Opgørelsesmetoder og begrebsdannelse kan på denne baggrund tiltrække en politisk bevågenhed, der normalt ikke bliver sådanne spørgsmål til del.
EU-beslutningsprocessen	I EU-sammenhæng træffes mange beslutninger af konkret statistisk rækkevidde via de særlige procedurer, der leder op til de politiske beslutninger om EU-lovgivningen. Det er derfor en mulighed, at politiske hensyn i større omfang end forudsat i lov om Danmarks Statistik kan spille ind i afgørelsen af, hvilke statistikker der skal udarbejdes og til en vis grad også hvordan. Det skal dog tilføjes, at Danmarks Statistiks indstillinger i relation til EU-initiativer på det statistiske område så godt som altid følges.
Finansiell afhængighed	I de mange forhandlinger, der har været om lempelser af budgetreduktionerne, har Danmarks Statistik som regel måttet komplettere sine principielle argumenter med beskrivelse af hvilke statistiske områder, der måtte ofres, hvis lempelse ikke blev givet. Tilsvarende må nye bevillinger begrundes i behovet for konkrete statistiske nydannelser. Da EU-kravene, når de først er vedtaget, er uomgængelige, men ikke automatisk følges op med bevillinger, er beslutningen om, hvilke statistikker der faktisk skal udarbejdes - og indirekte hvilke, der ikke skal udarbejdes - kommet på nærmere hold af den politiske beslutningsproces, end det synes tiltænkt i lov om Danmarks Statistik
International rådslagning	Problemer af denne type er fælles for en række lande og blev sat på dagsordenen på det europæiske chefstatistikermøde i 1998 (Conference of European Statisticians, 18.-20. maj 1998). På dette møde drøftedes bl.a. et oplæg om relationerne mellem de statistiske centralbureauer og de respektive regeringer fra Henning Christophersen ¹ , tidligere vicepræsident for EU-kommissionen og dansk finansminister.

¹ Conference of European Statisticians. 1998 (mødepapir 1998/18).

Henning Christophersens forslag

I dette oplæg indgik forskellige overvejelser om sikring af statistikens uafhængighed, hvoraf de fleste allerede som en selvfølge er opfyldt i Danmark. Med hensyn til budgetterne foreslog Henning Christophersen, at de nationale statistiske centralbureauer og Eurostat skulle etablere et system, der var egnet til at sikre statistikbureauerne et stabilt planlægnings- og prioriteringsgrundlag samt en høj grad af finansiel uafhængighed. Det skulle baseres på budgetter, fastsat ved lov som en fast andel af bruttonationalproduktet for en temmelig lang periode (10 år). Endvidere skulle der være en mekanisme til sikring af, at regeringerne/det europæiske ministerråd kunne overføre ekstra ressourcer til de statistiske bureauer, når de pålægges nye arbejdsopgaver.

Et overordnet problem

Som det også blev fremhævet på den nævnte chefstatistikerkonference, er spørgsmål i relation til statistikens uafhængighed vitale for samfundet. Det afgørende er tilliden til statistikken, ikke centralbureauernes status i sig selv. Hvis finansmarkederne, opinionen eller medierne får det indtryk, at statistikken indhold bestemmes af politiske eller interessebetonede hensyn, er det ikke de statistiske bureauers evne til at løse deres opgaver, der bliver sat på spil, men tilliden til landenes styrende organer.

8.2 Statistikens egenskaber

Uanset de skete tilpasninger af rammerne for den danske statistikproduktion ligger beslutningskompetencen i relation til statistikfaglige spørgsmål hos Danmarks Statistik, der derfor også har både det formelle og reelle ansvar for de metoder, der er anvendt, og dermed for kvaliteten af de udarbejdede statistikker, for bearbejdningens tilrettelæggelse og for oplysningernes præsentation og neutralitet.

Entydigt ansvar

Det er derfor også Danmarks Statistik, der må tage ansvaret - eller om man vil - æren for, at den statistiske udvikling i Danmark ikke fuldt ud er forløbet parallelt med udviklingen i andre lande. Det skyldes først og fremmest satsningen på administrative data. Dette har tidligere givet anledning til skepsis i internationale kredse, men i den sidste ende også til anerkendelse.

Kvaliteten

Statistikens troværdighed er foruden af institutionens selvstændige stilling betinget af høj kvalitet i tallene. Der findes ikke nogen metode, der kan give en fuldstændig belysning af udviklingen i statistikens kvalitet gennem de seneste 50 år. Men udviklingen med hensyn til nogle enkelte kvalitetsdimensioner kan belyses i store træk.

Dækningsgrad og sammenhæng

Ved indgangen til år 2000 dækker statistikken samfundets forhold langt bredere end 50 år tidligere. Det skyldes, at primærstatistikens oplysninger direkte eller indirekte refererer til totale registeroplysninger, som

danner ramme for udtrækning og opregning af udsnit, og dermed skaber resultater, der svarer til totale optællinger. Desuden er nationalregnskaberne, hvis metoder pr. definition leder frem til totale og sammenhængende talstørrelser, blevet markant mere informative. Endvidere rummer nye indsamlingsmetoder, først og fremmest telefoninterviewing, store aktuelle og potentielle muligheder. Den fælles basis for primærstatistikken giver generelt større logisk sammenhæng mellem de enkelte områder og vil kunne gøre dette i større grad, når dette potentiale efterhånden bliver fuldt udnyttet. Hvor man omkring 1950 savnede metoder til at fremskaffe oplysninger, er det på det nærmeste nu kun økonomien, der sætter grænser.

Nye data-kombinationer

Registerteknikken tillader inddragelse af hidtil ikke anvendte datakombinationer. Dette er relevant i mange forbindelser, fx til forskningsformål, men det må dog konstateres, at bæredygtigheden af data i ikke-afprøvede krydskombinationer undertiden har ladet noget tilbage at ønske. På dette område er der derfor brug for opdyrkning af nye metoder og procedurer, hvilket bl.a. sker i et forsat og forstærket samarbejde mellem samfunds-forskningen og Danmarks Statistik.

Kontinuitet

Ændringer i opgørelsesmetoder og dataindhold tenderer at bryde tallenes kontinuitet. Dette er fra brugernes synspunkt meget generende, men har under de store statistiske omlægninger i mange tilfælde ikke kunnet undgås. Modforholdsregler kan være tilbagegående omregninger af tidligere publicerede tal. Dette er sket i forbindelse med nationalregnskabsomlægninger og i enkelte andre tilfælde, men systematisk omregning af tidligere opgørelser - ligesom opstilling af egentlige historiske serier - har i de senere årtier ligget uden for det ressourcemæssigt mulige. Kontinuitetsbrud i udviklingsperioden har derfor været et betydeligt kvalitetsproblem for den danske statistik. I relation til aktuel anvendelse fortøner det sig i sagens natur efterhånden, men ved anvendelse af statistik til historiske formål er det et blivende problem af ikke ringe betydning.

Aktualitet

Fra brugernes synspunkt bliver det ofte fremhævet, at hurtige tal, der kommer til tiden, er et *must*. Også på dette punkt er der sket betydelige fremskridt, og der er i stigende grad lagt vægt på at opnå forbedringer ved hyppigere opgørelser og ved hurtigere bearbejdning og publicering. De fremskridt, der endnu kan nås, vil navnlig være betinget af hurtigere og bedre oplysninger fra indberetterne og det fulde gennemslag af den ny teknik i bearbejdningsprocessernes centrale del.

Præcision

Uanset den store betydning som de nævnte kvalitetsdimensioner har, må enhver sætte kravet til tallenes præcision allerøverst på den kvalitative ønskeseddel. Forældede tal kan være ubrugelige, men forkerte tal er katastrofale. Dette synspunkt har Danmarks Statistik konsekvent lagt vægt på, og også fået understreget i form af berettiget kritik, når vigtige tal undtagelsesvis har ramt ved siden af. Det er centralt, at Danmarks Statistik lever op til dette krav. Det betyder ikke, at enhver decimal skal være ab-

solut rigtig, men at hovedtendenserne skal være retvisende, selv i *foreløbige* opgørelser, og at de endelige tal skal stemme med deres forudsætninger, hvis indhold - som tilfældet nu er blevet - bør beskrives i kvalitetsdeklarationer.

Lygtepæle og statistik

En gammel, ikke for smigrende sammenligning mellem lygtepæle og statistik vises her i en særlig frederiksborgsk version.

Som statistikken endnu var midt i det tyvende århundrede, kunne der være noget om snakken. Der var store områder, der kun blev statistisk belyst med de store mellemrum og lange bearbejdningstider, som var nødvendige for de store totaltællinger om befolkning, boliger og byerhverv.

To væsentlige ændringer er siden sket: Nationalregnskaberne, der pr. definition belyser hele det økonomiske område, er trin for trin udbygget, forbedret og gjort mere detaljerede. Primærstatistikken er - ved at referere til det samme basale registergrundlag - på vej mod optimal sammenhæng. (Tegn.: Åse Andersen, Danmarks Statistik)

**Det er med statistik,
som med lygtepæle på Frederiksborg,
de giver meget dårlig oplysning,
men er gode at støtte sig til.**



8.3 Ydre relationer

Statistikken befinder sig i et krydsfelt af modstridende interesser, nemlig brugernes og dataleverandørernes. Det er en af institutionens centrale forpligtelser at afbalancere disse hensyn mod hinanden. Det går lettest, når brugere og leverandører - som i nogle tilfælde - er identiske, og det er også en hjælp, når der - som fx i Danmarks Statistiks rådgivende udvalg - kan skabes et forum for dialog mellem repræsentanter for de to indfaldsvinkler. Men under alle omstændigheder er det Danmarks Statistiks ansvar, at bruger- og leverandørhensyn prioriteres højt og på en afbalanceret måde.

Brugerbetjeningen

Som nævnt i kapitel 3 lagde man i Det statistiske Departement indtil midt i 1950'erne vægt på en meget omhyggelig brugervejledning inden for de rammer, som institutionen dengang arbejdede under. Det gav sig for det første udslag i, at de større publikationer indeholdt meget omfattende tekstafsnit, og for det andet i en meget omhyggelig besvarelse af alle forespørgsler udefra - også dem, som det krævede en betydelig ressourceindsats at udarbejde.

Ændringer omkring 1955

Fra midten af 1950'erne ændredes dette temmeligt radikalt. De lange tekstbeskrivelser blev stærkt nedtonet til fordel for flere tal. Baggrunden var, at teksten undertiden virkede omstændelig, og var enten tidsrøvende at fremstille eller noget stereotyp i formen.

Ment som hjælp

Men de udførlige tekster havde været ment som - og i stor udstrækning været - en hjælp for brugerne. Det samme havde, hvad man kunne kalde den responderende virksomhed, der, som nævnt i kapitel 3, formentlig under indflydelse af flere faktorer blev reduceret i Det statistiske Departements sidste år.

Efter 1966

Efter lov om Danmarks Statistik ændrede disse tendenser sig. Uden at man vendte tilbage til tidligere tiders tekstniveau, er ledsagende tekster til de mange tal trinvis blevet mere fyldestgørende, og præsentationsformen blev, fx gennem *Nyt fra Danmarks Statistik* og en forbedret version af *10-årsoversigten*, gjort langt mere brugervenlig hurtigt efter reformen.

Service mod betaling

Samtidig skulle man opbygge en ny serviceorganisation, men nu baseret på brugerbetaling. Det var en vanskelig overgang, navnlig når man sammenligner med situationen omkring 1950, som nogle brugere måske ønskede sig tilbage.

Målrettet service

Ikke desto mindre blev navnlig de målrettede serviceordninger efterhånden en succes, også fordi Danmarks Statistik fra midten af 1980'erne indledte en mere aktiv - og efterhånden professionel - markedsføring. Endvidere oprettedes specialiserede formidlingskanaler, bl.a. med Danmarks

Statistikks deltagelse i lovmodellen og oprettelse af forskningskontaktordningen.

Standardforespørgsler

Almindelige forespørgsler, som det ikke kræver stor arbejdsindsats af honorere, er gennem årene modtaget og besvaret i stærkt stigende antal. Danmarks Statistik har lagt vægt på at følge med i dette behov, og har derfor etableret en omfattende brugerservice. Dens basis er både egne opgørelser og - gennem en omfattende og værdsat indsats af Danmarks Statistiks bibliotek - alle mulige statistiske oplysninger fra nær og fjern.

Det lange sigt

1990'ernes kritik ramte blandt meget andet Danmarks Statistikks brugerbetjening og gav kun i mindre omfang kredit for mangfoldigheden i det statistiske sortiment, som Danmarks Statistik efterhånden havde opbygget. Men den måde oplysningerne stilles til rådighed på - og brugernes opfattelser heraf - er naturligvis overordentlig vigtig, og det er derfor ret afgørende om den utilfredshed, som brugerne gav til kende i 1995, stadig eksisterer.

Brugerundersøgelser

Det kan i denne forbindelse være nyttigt at se på resultaterne af de undersøgelser, som Danmarks Statistik nu foretager af de betalende kunders tilfredshed med de leverede ydelser. De baseres på spørgeskemaer, som sendes til kunderne, efter at leverancen er fuldført. De lider som andre frivillige enqueter af den mangel, at ikke alle svarer, men i det mindste får brugerne her lejlighed til at give mulig utilfredshed til kende.

Resultaterne

Resultaterne er anført i de årlige virksomhedsregnskaber². Her skal refereres, at de to vigtige faktorer *punktlighed* og *kvalitet* opnår ca. 4.5 point ud af 5 mulige. Den *generelle tilfredshed* ligger på 4.1 point, mens *dokumentationens* karakterer ligger på et lidt lavere niveau. Dette må ses i sammenhæng med, at det, under mange ændringer og knappe ressourcer, i en længere periode har været vanskeligt for Danmarks Statistik at leve op til den høje dokumentationsstandard, som er ønskelig for statistisk virksomhed.

De priser

Forskellige målinger og observationer har vist, at der ikke er samme høje tilfredshed med prisniveauet. Det kan hænge sammen med, at de betalte serviceydelser grænser op til de gratis eller næsten gratis ydelser af generel statistik, og/eller med, at de synlige, direkte omkostninger i nogle tilfælde er forholdsvist små. Det er imidlertid et statsligt princip, at indtægtsdækket virksomhed, som Danmarks Statistiks servicevirksomhed falder ind under, skal bygge på totalomkostningsprincippet.

Konkurrence-dygtig

Det kan være på sin plads at tilføje, at Danmarks Statistiks priser er konkurrencedygtige på områder, hvor andre leverer tilsvarende ydelser, og kunderne nyder godt af Danmarks Statistiks internationalt set lave omkostningsniveau og brede dækning.

² *Virksomhedsregnskab*. 1998.

Indberetningsbyrden

Det har gennem årene været en klar målsætning, nu formuleret som en central del af institutionens strategi, at indberetningsbyrden skal gøres så lav som mulig. Eftersom samfundet behøver mere og mere statistik - og derfor alt andet lige skaber behov for flere grunddata - er dette mål ikke helt let at leve op til, men en række forskellige forholdsregler er gennem tiden taget i anvendelse. For de enkelte grupper af indberettere kan udviklingen, som den er forløbet over hele den betragtede periode, opsummeres således:

Befolkningen

Den almindelige befolknings indberetningsbyrde er med bortfaldet af folke- og boligtællinger blevet stærkt formindsket. Den består nu kun af ulejligheden med at give frivillige svar på telefon- og andre interviewundersøgelser. Disse teknikker bruges i øvrigt langt mere til samfundsforsknings- og markedsføringsformål end til statistik. I parentes kan bemærkes, at de mange private politiske opinionsundersøgelser måske ligger på grænsen til at kunne karakteriseres som statistik om samfundsforhold, og det skal derfor for god ordens skyld nævnes, at Danmarks Statistik ikke foretager sådanne undersøgelser, allerede fordi det i registerloven ikke er tilladt offentlige myndigheder at foretage egentlig politisk registrering.

Erhvervslivet

En sammenfatning over 50 år viser, at den statistiske indberetningsbyrde for erhvervslivet er *formindsket* ved:

- ophør med totaltællinger hvert 10. år i byerhvervene
- reduktion af antallet af totaltællinger i landbrugsstatistikken (tidligere hvert år, nu med længere mellemrum efter EU-beslutning)
- anvendelse af mindre, registerbaserede udsnit
- erstatning af mange indsamlede data med registeroplysninger
- mere individualiserede spørgeteknikker
- indberetning på edb-medium.

Omvendt er byrden *vokset* ved:

- inddragelse af flere områder i statistikken
- hyppigere opgørelser
- i sjældne tilfælde, fx i statistikken om samhandelen mellem EU-landene, ændring fra administrative data til statistiske enquirer.

CVR

Af særlig betydning for begrænsningen af den *generelle* indberetningsbyrde for erhvervslivet er oprettelsen i 1999 af CVR som fælles basisregister for det offentlige. Dette register administreres ligesom sin forgænger, Det centrale Erhvervsregister, af Danmarks Statistik, men er nu som nævnt etableret i et konkret, lovmæssigt fastlagt samarbejde med bl.a. Told- og Skattestyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

- Kommunerne** Kommunerne har fra 1871 deltaget i fremstillingen af statistik ved lokalt at forestå indsamlingsarbejdet. I 1950 drejede det sig om alle de store tællinger samt indsamling af priser til detailpristallet. Alle disse temmelig arbejdskrævende funktioner er nu faldet bort. Men kommunerne bidrager med oplysninger fra deres administrative registre og har visse kontante udgifter herved. Desuden afleverer kommunerne naturligvis oplysninger om egne aktiviteter, fx på det sociale område og uddannelsesområdet. Også disse byrder søges begrænset mest muligt ved genanvendelse af oplysninger fra andre kilder og ved optimal indsamlingsteknik.
- Statsinstitutioner** En hovedkilde til statistikken har fra første færd været oplysninger, som indsamles af eller gennem andre statsinstitutioner. Denne aktivitet har i de seneste 30-40 år på de fleste områder ændret karakter, fordi de tekniske betingelser har ændret sig, og der er kommet nye typer oplysninger til, fx på miljøområdet. Men det skal understreges, at samarbejde med de faglige administrative myndigheder er, og altid har været, en livsbetingelse for statistikken. Det er tilfredsstillende for statistikken, eller rettere for dens brugere og for samfundet, at dette samarbejde alt i alt fungerer godt på trods af forskelle i interesser, der lejlighedsvis ikke er helt små.
- Ensrettet trafik!** Det bør i denne forbindelse nævnes, at Danmarks Statistiks største dataleverandør uden sammenligning er Told- og Skattestyrelsen, der, fra planerne om moms og kildeskat tog fart i 1960'erne, i betydeligt omfang har taget hensyn til statistiske ønsker, således at modstridende hensyn har kunnet afbalanceres. Dette samarbejde må også ses i det perspektiv, at Danmarks Statistik i kraft af statistisk fortrolighed bortset fra CVR-data, kun kan levere anonym statistik tilbage.

Statistisk fortrolighed

Princippet om statistisk fortrolighed går i almindelighed ud på, at oplysninger om virksomheder og enkeltpersoner, som indsamles til statistiske formål, også kun må bruges til statistik. Det var i 1950 fastslået gennem sædvane, men fik fornyet og skærpet aktualitet, da registerdebatten satte ind i 1970'erne. Det blev ikke lovfæstet i 1966, men blev i forarbejderne til loven nævnt som en afgørende forudsætning.

- Erhvervsregisterlov** Ved erhvervsregisterloven i 1975 blev princippet aktuelt igen og blev atter fastholdt, idet dog Danmarks Statistik i forbindelse med driften af erhvervsregisteret, der administrativt, ligesom senere CVR, blev henlagt til Danmarks Statistik, ved lov fik adgang til at videregive afgrænsede, ikke-sensitive data af typer, der var almindeligt tilgængelige.
- Bistandslovsstatistikken** I forbindelse med debatten om bistandslovsstatistikken, jf. kapitel 5, blev det af statistikens kritikere hævdet, at løftet om ikke at videregive personoplysninger var uholdbart uden specifikt lovgrundlag.

Lovgivningen	På det tidspunkt var reglerne kun lovfæstet i lov om offentlighed i forvaltningen, men det blev i 1978 - efter forslag fra Danmarks Statistik, der var blevet fremsat allerede i 1975 - kodificeret i registerloven og senere i forvaltningsloven. Princippet er generelt, men kan fraviges i forbindelse med lovgivning, som det skete i erhvervsregisterloven i 1975, som nu er afløst af lov om Det Centrale Virksomhedsregister.
EU-lovgivning	I EU-lovgivningen optræder princippet i forordning 1588 om udveksling af fortrolige oplysninger fra 1990 og i Statistical Law fra 1997.
Nettoresultat	Sammenfattende kan det således siges, at fortrolighedsprincippet er blevet almindeligt anerkendt og kodificeret over alt, hvor det er relevant. Undtagelser kan kun ske ved beslutning på lovgivningsniveau. Dog kan Registertilsynet tillade overdragelser af oplysninger til <i>statistiske</i> samarbejdspartnere, når der er sikkerhed for, at de hos dem er beskyttet mod <i>administrativ</i> anvendelse.
Varme tal	Statistiske resultater betragtes også som fortrolige i den korte tid, der går, fra de foreligger, til de publiceres. Dette sker for at sikre, at ingen brugere frem for andre skal kunne opnå fordele gennem forhåndskendskab til resultaterne. Endnu ikke offentliggjorte tal er derfor midlertidigt omfattet af Danmarks Statistiks sikkerhedsbestemmelser.

Datasikkerhed

Tænkte man sig, at oplysninger fra de statistiske grunddata kunne "lække" til udenforstående, kunne konsekvensen blive, at den statistiske fortrolighed - og tilliden til den - blev svækket.

Folketingets krav	Som nævnt i kapitel 5 var det da også et krav fra Folketinget i forbindelse med registerlovens gennemførelse, at de mange fortrolige oplysninger, som indgår i statistikkens datagrundlag, skal beskyttes ekstra godt mod muligheden for udslip og misbrug.
Skærpet sikkerhed	På dette område er der sket store ændringer siden 1950. Dengang var det tilstrækkeligt betryggende med institutionens meget faste tradition for fortrolig behandling af individuelle data og straffelovens sanktioner over for den, der røber fortrolige oplysninger til uvedkommende. Navnlig fra omkring 1970, da anvendelsen af edb-registre begyndte, er der trinvis sket en betydelig skærpelse af Danmarks Statistiks datasikkerhed i bred forstand. I hovedtræk er status nu:
Fysisk beskyttelse	I fysisk henseende er Danmarks Statistiks data beskyttet ved adgangsbegrænsninger, der bl.a. medfører, at fremmede ikke kan færdes i lokalerne uden ledsagelse, og at der i visse lokaler kun kan komme medarbejdere med særlig tilladelse hertil. Endvidere skal fortrolige oplysninger på papir opbevares under lås, når de ikke er under bearbejdelse.

Logiske barrierer	Adgang til Danmarks Statistiks IT-systemer er i almindelighed begrænset ved IT-tekniske tiltag, herunder adgangskoder (password) o.l., der kun kendes af dem, der i deres arbejde har brug for de pågældende systemer. Desuden anvendes i særlige tilfælde <i>kryptering</i> af personnumre.
Organisatorisk sikring	Organisatorisk er der fastsat regler til sikring af ovenstående beskyttelsesforanstaltninger. Endvidere er der nedsat et datasikkerhedsudvalg, som bl.a. afgiver en årlig beretning til Rigsstatistikeren om status for datasikkerheden i Danmarks Statistik.

8.4 Andre målsætninger i lov om Danmarks Statistik

De mest centrale målsætninger i lov om Danmarks Statistik er dækket af ovenstående, men der er dog grund til at belyse endnu et par aspekter, nemlig de forventninger, der blev knyttet til budgetterne, spørgsmålet om centralisering af statistikken, deltagelse i udvalgsarbejde, etablering af analyse- og prognosevirksomhed og internationalt samarbejde.

Budgetforventninger og -statistisk udvikling

I bemærkninger til forslag til lov om Danmarks Statistik anføres, at den nye institution i de første år må forventes at få øgede udgifter, men at rationaliseringer og edb-teknik derefter kan forventes at vende tendensen.

Målet nået...	Denne vurdering kom til at slå til. Nettobevillingen i faste priser steg noget indtil 1970, lå derefter forholdsvis konstant gennem 1970'erne, og faldt derefter til et stykke ind i 1990'erne, hvorefter der er indtruffet en begrænset stigning.
...men forudsætningerne ændret...	Forventningerne er hermed blevet indfriet, men forudsætningerne er ændret i en grad, som ingen kunne forudsige i 1966. Det skyldes, at samfundsudviklingen i almindelighed og EU-medlemskabet i særdeleshed har medført en drastisk stigning i de statistiske behov.
...med følgevirkninger	Det er foran beskrevet, hvordan denne udvikling har nødvendiggjort hård prioritering, og at der ikke til alle formål har været tilstrækkelige midler herunder fx til at afbøde de for brugerne så ubehagelige kontinuitetsbrud, som de mange statistiske omlægninger har medført.
Den statistik, der ikke kom	Det kan hertil føjes, at der er væsentlige statistikker, som har været produceret regelmæssigt i andre lande, som har været efterspurgt i Danmark, og som kunne have været gennemført, hvis de havde kunnet finansieres. Ikke dækket regelmæssigt er fx interviewbaserede persondata, fx om <i>levestandard og tidsanvendelse</i> . Sådanne data er med mellemrum indsamlet for forskningsmidler, men kontinuert statistisk belysning af udviklingen har måttet savnes - og savnes stadig til historiske formål.

Problemet med serviceydelser

Et andet vægtigt eksempel er mangelen på systematiske, bredt dækkende oplysninger om *import, eksport og produktion af serviceydelser*, hvis relative betydning både nationalt og internationalt er steget markant i de seneste 30-40 år, men som i statistisk henseende af metodemæssige og økonomiske grunde ligger langt bagud for vareoplysninger. Dette sidste er, indtil forbedringer bliver gennemført, et alvorligt problem bl.a. for betalingsbalancestatistikken.

Centralisering og koordinering

Det var en erklæret hensigt med lov om Danmarks Statistik, at der skulle ske en yderligere centralisering af den danske statistikproduktion.

Væsentlige områder centraliserede...

I overensstemmelse hermed vendte et væsentligt område - uddannelsesstatistikken - efter forhandling med Undervisningsministeriet tilbage til Danmarks Statistik i 1970'erne og nye områder, med miljøstatistik som det mest markante eksempel, er ligeledes placeret i Danmarks Statistik.

...men visse felter decentraliserede

Men på en række områder, fx dele af kreditmarkedsstatistikken samt valgopgørelserne, har Danmarks Statistik af budgetmæssige grunde måttet skubbe opgørelser fra sig, når de på acceptabel vis har kunnet varetages af andre. Disse beslutninger har det været nødvendigt at træffe, selv om det ikke uden videre er sikkert, at det har været optimalt fra et samfundsmæssigt synspunkt.

Svagt forhandlingsgrundlag

På andre områder har Danmarks Statistik været i den situation, at tilbud om overtagelse eller udbygning af et statistikområde har måttet ledsages af anmodning om finansieringstilskud. Dette er en vanskelig forhandlings-situation, som dog har ført til gode resultater i nogle tilfælde.

Ny type ordning

På det seneste er der truffet en ordning på det koordinationsmæssige område, der indebærer, at Danmarks Nationalbank får ansvar for kommende opgørelser på et bestemt statistisk område, men efter uddelegering af Danmarks Statistiks styrelse på grundlag af nye bestemmelser i lov om Danmarks Statistik.

Baggrunden

Baggrunden er et behov for at udbygge den finansielle statistik i Danmark med henblik på at øge sammenligneligheden med andre landes statistikker på det finansielle område og samtidig at kunne leve op til internationalt gældende statistiknormer, herunder normer udarbejdet af Den Europæiske Centralbank.

Samarbejde og arbejdsdeling

Derfor vil samarbejdet mellem Danmarks Statistik og Danmarks Nationalbank blive udbygget, og der vil blive etableret en fast arbejdsdeling mellem de to institutioner. Denne ordning kan samtidig medvirke til at begrænse indberetningsbyrden for de berørte virksomheder.

Lovmæssigt grundlag

Danmarks Nationalbank får til opgave at udarbejde den del af den finansielle statistik, som knytter sig til dens rolle som pengepolitisk myndighed, det vil sige penge- og kapitalmarkedsstatistik. Denne ordning afspejler relationerne mellem Eurostat og Den Europæiske Centralbank på det statistiske område. Den kræver et lovmæssigt grundlag, jf. lovforslag L162 af 16. december 1999.

Bistand til udvalg og kommissioner

At Danmarks Statistik kan yde sådan bistand er udtrykkeligt markeret i loven, men samtidig er det både en formel og faktisk forudsætning, at det er vedkommende administrative instans, der skal afholde omkostningerne til større statistiske opgaver i denne forbindelse.

I realiteten reduceret

Dette har i praksis bidraget til, at Danmarks Statistiks direkte deltagelse i udvalgs- og kommissionsarbejde har haft mindre omfang end i Det statistiske Departements dage, hvor medarbejderne i mange tilfælde var udvalgsmedlemmer og bistod både med statistiske oplysninger og med sagkundskab på det område, der skulle udredes.

Analyser og prognoser

Ved gennemførelsen af lov om Danmarks Statistik forventede man sig nok, at den danske statistik på dette område til en vis grad skulle have "norske tilstande"³, dvs. selvstændigt kunne beslutte, finansiere og gennemføre sådanne opgaver. Økonomien har dog forhindret, at dette er sket i noget større omfang.

Befolkningsprognoser og modeller

Men Danmarks Statistik udarbejder de basale befolkningsprognoser og har oprettet og vedligeholdt avancerede økonomiske modeller, som er til rådighed for andre instansers arbejde.

Dataforsyning

Desuden har Danmarks Statistik bl.a. gennem sin forskningskontaktorganisation stillet data til rådighed for et betydeligt antal udredninger og studier og selv med tilskud af sådanne midler udarbejdet diverse studier. Dette arbejde har efterhånden antaget et meget betydeligt omfang⁴.

Støtte til andres analyser

Under de givne omstændigheder, hvor Danmarks Statistik ikke har haft mulighed for i større stil at forske på eget datagrundlag, har institutionen set det som en hovedopgave at bane vejen for at få andre til at bruge statistikkens data til at foretage eller få foretaget analyser mv. Servicevirksomheden, databankerne, lov- og andet modelsamarbejde, forskningsdatabaser og forskerplaceringsordningen kan alle betragtes som led i en kæde, der tjener dette formål.

³ Det norske Statistisk Sentralbyrå har egen forskningsafdeling.

⁴ Jf. bind 2, kapitel 7.

Internationalt samarbejde

I henhold til loven er det Danmarks Statistiks opgave at varetage den danske deltagelse i internationalt samarbejde. Denne funktion var allerede nævnt i 1895-loven, men i Det statistiske Departements sidste tid førte institutionen en forholdsvis lav profil på dette område. Siden er Danmarks Statistiks engagement i det internationale samarbejde næsten uafbrudt blevet stærkere, jf. omtalen i bind 2.

Aktiv medvirken	Det danske engagement har bl.a. givet sig udslag i aktiv deltagelse i udformningen af de internationale vedtagelser. Som eksempel kan nævnes udformningen af nye nationalregnskabsprincipper omkring 1990, som vil blive nærmere behandlet i bind 2.
Danmarks Statistiks politik	Som omtalt har udviklingen i EU øget presset stærkt på Danmarks Statistiks knappe ressourcer. Danmarks Statistiks politik har været af hensyn til indberetterne og til egen økonomi at søge at begrænse nye krav til økonomisk og metodemæssig henseende realistisk mulige. Dette er sket i forståelse med ligesindede lande. Herudover har man ikke mindst lagt vægt på, at EU skulle samordne sine krav til statistikken med andre internationale organisationer. Denne politik havde Danmarks Statistik lejlighed til at arbejde målrettet for i den periode fra 1992 til 1994, hvor rigsstatistiker Hans E. Zeuthen var medlem af det såkaldte <i>Bureau</i> ⁵ , der leder FN's statistiske arbejde i Europa.
International anerkendelse	I relation til beslutninger, der <i>er</i> truffet, er Danmarks Statistik kendt for at levere de konkrete varer til tiden og dette - i forbindelse med Danmarks Statistiks anvendelse af moderne produktions- og formidlingsmetoder - har givet Danmark anerkendelse i internationale statistiske kredse, hvilket måske kan forekomme lidt paradoksalt, når man sammenholder det med den stærke kritik, Danmarks Statistik til tider har været udsat for på den hjemlige front.
International rådgivning	Danmarks Statistik har i midten af 1970'erne taget international rådgivning på programmet i samarbejde med Danida, EU og de andre nordiske lande, og der har vist sig at være en betydelig efterspørgsel efter de ydelser, Danmarks Statistik kan levere på dette område.
Formandskab i vigtig gruppe	Et håndgribeligt tegn på den danske statistiks internationale placering er, at den danske rigsstatistiker Jan Plovning i 1999 blev den første valgte formand for EU-chefstatistikerudvalget SPC's "forretningsudvalg", den såkaldte <i>Partnership Group</i> . Denne har i 1999 fået styrket sit mandat og skal spille en aktiv rolle i forberedelserne af SPC-møderne, behandling af bl.a. udestående problemer samt strategiske spørgsmål, herunder i relation til EU's forestående udvidelse.

⁵ En slags forretningsudvalg, valgt af de europæiske chefstatistikere.



Som forretningsudvalg for EU-chefstatistikernes udvalg - SPC - fungerer den såkaldte Partnership Group. Denne gruppe blev i 1999 styrket bl.a. ved, at formanden nu vælges af EU's chefstatistikere for en to års periode, uafhængigt af rotationen i EU-formandskabet. Herudover består gruppen af generaldirektører fra Eurostat, EU-formandslandet, de to kommende og det afgående formandskabsland og en repræsentant for EØS-landene. Billedet stammer fra gruppens møde i Danmarks Statistik den 3. februar 2000.

Fra venstre mod højre ses:
 Generaldirektør Hallgrímur Snorrason, Island; direktør Alain Tranap, Frankrig; generaldirektør Svante Öberg, Sverige; direktør Alain Chantaine, Eurostat; rigsstatistiker Jan Plovsing, Danmark; generaldirektør Timo Relander, Finland; direktør Lidja Barreiros, Portugal; generaldirektør Yves Franchet, Eurostat og international koordinator Kim Voldby Pedersen, Danmark.

8.5 Ressourcernes udvikling

Det er omtalt i de foregående afsnit, at manglende ressourcer i perioder har hæmmet den statistiske udvikling. Her illustreres den samlede resourceudvikling for de sidste 50 år, set i perspektiv af samfundets økonomiske udvikling.

De finansielle ressourcer

I tabel 8.1 og 8.2 er vist udviklingen i Danmarks Statistiks budget i fem-årsperioder fra 1950-2000, målt som procentvise andele af bruttonationalproduktet.

Andel af samfundsproduktet	De anførte (brøkdele af) procenter viser, hvilken andel af samfundets samlede produkt, der er stillet til rådighed for generel statistik - med forbehold for afgrænsningsproblemer og uden de omkostninger, der afholdes af leverandørerne af grunddata.
Fem-årsperioder	Når resultaterne er anført som femårsgennemsnit er det for at udjævne tilfældige udsving i tallene, fx på grund af engangsopgørelser.
Brutto- versus nettobudget	Både brutto- og nettobudgettets BNP-andel er vist. Der er over årene en stigende forskel, fordi andelen af egne indtægter over de 50 år har ændret sig fra ca. 1 pct. til ca. 33 pct. af institutionens samlede udgifter. Denne indtægtsstigning skyldes navnlig den i 1966 etablerede servicevirksomhed, men også stigende publikationsindtægter samt finansieringstilskud fra EU og andre. Disse tilskuds formål er finansiering af statistikker, der ligger i grænseområdet mellem generel statistik og mere specifikke statistiske formål.
Nettotalenes betydning	På denne baggrund belyser nettotalene udviklingen i samfundets direkte udgifter til generel statistik. De indirekte udgifter kan ikke opgøres, men erhvervslivets andel heraf er belyst gennem den opgørelse, der foreligger om indberetningsbyrden. Den udgjorde i 1999 252 årsværk eller godt 40 pct. af Danmarks Statistiks samlede beskæftigelse.
Bruttotalenes betydning	Bruttotallet belyser Danmarks Statistiks samlede aktiviteter, og indeholder altså også udgifter, som ikke vedrører samfundsbelysende statistik i mere generel betydning.
Tendenserne	Tallene viser, at statistikkens netto-BNP-andel efter 1966-loven steg meget tydeligt indtil midt i 1970'erne, men derefter faldt kraftigt i 1980'erne for at blive stabiliseret i 1990'erne. Set over hele perioden er andelen faldet. Bruttoandelen er derimod steget, når man ser på hele perioden, nemlig fra 0,020 til 0,025 pct. Ses der bort fra de poster, der ikke var med i 1950-budgettet - pensionsbidrag for tjenestemænd og lokaleudgifter - er stigningen kun fra 0,020 til 0,022 pct.

Danmarks Statistiks udgifter, opgjort som andele af bruttonationalproduktet

Tabel 8.1: BNP-andele 1950-1979

	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
	pct.					
Brutto	0,020	0,019	0,018	0,023	0,029	0,029
Netto	0,019	0,019	0,018	0,022	0,027	0,025

Tabel 8.2: BNP-andele, 1971-2000

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-2000
	pct.					
Brutto	0,033	0,031	0,029	0,024	0,023	0,025
Netto	0,030	0,027	0,025	0,019	0,016	0,016

Begreber, kilder og metoder:

De i opgørelserne anvendte begreber er defineret som Danmarks Statistiks udgifter, opgjort som procent af bruttonationalproduktet. De anførte bruttotal svarer til Danmarks Statistiks samlede udgifter, mens nettotalene svarer til Danmarks Statistiks udgifter med fradrag af institutionens egne indtægter.

De tal, der er brugt som udtryk for bruttonationalproduktet, er Danmarks Statistiks nationalregnskabsopgørelser i seneste version, her fra ADAMs databank. Tallene for 1999 og 2000 er dog Økonomiministeriets skøn.

Tallene for Det statistiske Departement/Danmarks Statistik i *tabel 8.1* er statsregnskabstal med enkelte justeringer af hensyn til sammenligneligheden. Udgifter til lokaler og inventar samt pensionsbidrag til tjenestemænd indgår ikke i *tabel 8.1*. I kildematerialet indgår disse poster først fra hhv. 1990 og 1993.

I *tabel 8.2* er de medregnet på skøn-

mæssig basis tilbage til 1971 ud fra den antagelse, at deres relative andel af Danmarks Statistiks samlede udgifter gennem denne periode har været af samme størrelsesorden, da der ikke er sket afgørende ændringer med hensyn til lokale- og ansættelsesforhold.

Der er i beregningerne set bort fra den unøjagtighed, som det giver, at finansåret ikke i hele perioden er identisk med kalenderåret.

Forskellen mellem brutto- og nettotalene svarer til institutionens egne indtægter. I periodens begyndelse var det kun publikationssalg, svarende til ca. 1 pct. af budgettet. Siden er publikationsindtægterne steget, men finansieringstilskud fra EU og andre samt navnlig modtaget betaling for serviceydelser har medvirket til, at indtægterne nu dækker 1/3 af de samlede aktiviteter.

I tallene for 1996-2000 er medregnet udgifter til oprettelse af CVR, indenfor Danmarks Statistiks bevilling.

Hovedtræk af udviklingen i personaleforholdene

I 1950 var personaletallet i Danmarks Statistik omkring 450. Det toppede i 1970'erne med over 700. Primo år 2000 er det godt 600, hvoraf ca. en tredjedel er finansierede af egne indtægter.

Arbejdstiden	Der var i 1950 flere deltidsansatte end nu, hvor der er ca. 100, og der var endnu flere først i 1970'erne. Den overenskomstmæssige årlige arbejdstid for fuldtidsansatte er siden 1950 faldet ca. 15 pct.
Sammensætningen	Sammensætningen af personalet er ændret stærkt. I perioden 1955-1965 neddrogledes beskæftigelsen af studenter. En planlagt stigning i antallet af akademikere kunne dengang ikke helt realiseres, men ellers er antallet af akademikere steget støt gennem årene, og udgør nu 36 pct. af Danmarks Statistiks årsværk mod 7 pct. i 1950.
Teknikkens indflydelse	Ændringerne i personalets sammensætning kan ses som et spejl af den teknologiske udvikling, der har muliggjort, at store mængder manuelt arbejde er automatiseret, samtidig med at den samlede produktion har kunnet øges markant. I 1950 var kun en del af arbejdet og kun i nogle af de større tællinger mekaniseret, nu er IT-funktionerne en integreret del af alt arbejde. Der er dog stadig et betydeligt antal, der betjener de tekniske anlæg. Det drejer sig om godt 50 personer, hvoraf en lille halv snes er grafikere. Fordelt i fagorganisationen arbejder herudover ca. 50 IT-specialister, men alle medarbejdere betjener sig i en eller anden udstrækning af IT.
Lønssystemers ændring	Også med hensyn til ansættelsesgrundlaget er der sket afgørende ændringer. Bl.a. er der sket en væsentlig forskydning fra tjenestemand- til overenskomstansættelse. Den deraf følgende mulighed for arbejdskonflikter har kun været aktuel ved strejker i 1969 (akademikere) og i 1978 (edb-specialister og grafiske medarbejdere). Antallet af lønsystemer er steget. Lønssystemerne er gjort mere fleksible og - som en forudsætning herfor - er de konkrete lønfastsættelser i et vist omfang decentraliseret til de ansættende institutioner.
Lokaleforholdene: Plus og minus	Gennem hele perioden er Danmarks Statistiks lokalebehov vokset konstant. Relativt langt flere har fået mere betroet arbejde, de tekniske anlæg har givet stigende pladsbehov, og arbejdsmiljøet har krævet sit. Der er herudover for Danmarks Statistiks vedkommende sket to væsentlige ændringer. På et tidspunkt havde Danmarks Statistik otte adresser i de centrale bydele. Nu er der kun to adresser, tæt ved hinanden, men i betydelig afstand af nogle af Danmarks Statistiks vigtigste brugere i centraladministrationen og på universitetet.

Frederiksholms
Kanal 27



Sejrøgade 11

Det statistiske Departements indgangsparti på Slotsholmen, omtrent som det så ud i 1950 og Danmarks Statistiks nye indgangsparti på Østerbro år 2000.

Forskellen på de to bygninger inde bag ved, der begge er moderniserede, er dog ikke så stor, som indgangspartierne kunne lade formode.



8.6 Ressourcernes fordeling på statistiske områder

I de foregående afsnit er behandlet de samlede ressourcers udvikling set over 50 år. I dette afsnit belyses de personelle ressourcers faktiske anvendelse til forskellige typer af statistik.

Variierende grundlag...	Der foreligger først for de senere år et sikkert statistisk udgangspunkt for en sådan analyse, men der findes dog observationer for henholdsvis 1952 og 1968, som med forsigtighed kan sammenlignes med resultater fra interne informationssystemer for 1984 og 2000.
Resultater	Resultaterne er anført i tabel 8.3 på side 191. De viser beskæftigelsen i Danmarks Statistik i forskellige nu anvendte statistiske hovedkategorier. Blandt de vigtigste og tydeligste observationer kan nævnes:
Folke- og boligtælling	<i>Folke- og boligtællinger</i> er faldet i andel fra 20 pct. i 1952 til 0 pct. i 2000. På grund af højsæson for 1952-tællingen er det første tal overvurderet, men det andet korrekt, idet strukturoplysninger på folke- og bolig-tællingsniveau nu er indbygget i den løbende statistik.
Befolkningsstatistik i øvrigt	Den "løbende" befolkningsstatistik er udvidet bl.a. som følge heraf, og fordi området nu også omfatter en række store serviceprogrammer til kommuner og erhvervsliv ("KÅS" og "Markedsservice").
Uddannelsesstatistik	Uddannelsesstatistikken er præget af uddannelsesvæsenets ekspansion og statistikens flytning fra og til Danmarks Statistik.
Arbejdsmarkedsstatistik	Arbejdsmarkedsstatistikken var i 1952 af begrænset omfang og belyste mest de organiserede områder. Nu findes der en hel række totalstatistikker, bl.a. arbejdsstyrkestatistik og generel lønstatistik.
Social- og sundhedsstatistik	Socialreformen i 1970'erne afspejler sig tydeligt i forskellen mellem dette områdes statistiske ressourceforbrug i henholdsvis 1968 og 1984.
Indkomststatistik	Den mest bemærkelsesværdige udvikling er måske sket på indkomststatistikens område. Den blev i 1950 udarbejdet helt manuelt og i 2000 på højt teknologisk grundlag. Dens ressourceandel er faldet fra omkring 6 pct. i 1952 til under ½ pct. i 2000, samtidig med at informationerne er udvidet stærkt over hele linien: Flere indkomstbegreber, flere variable, større specifikationer, flere tællingsenheder, herunder familier.
Erhvervsstatistik	På det erhvervsstatistiske område har ressourceforbruget ved de omfattende erhvervsstillinger ikke påvirket nogen af opgørelserne, idet den sidste erhvervsstilling fandt sted i 1958, mens udadvendte erhvervsregisteraktiviteter (CER og CVR) er kommet til med betydelig vægt.

Tabel 8.3: Personaleressourcer fordelt på statistikområder

	1952	1968	1984	2000
	pct.			
Folke- og boligtællinger	20,4	7,9	1,5	0,0
Befolkningsstatistik i øvrigt	6,0	7,0	7,8	6,3
Uddannelse	0,2	0,0	4,3	5,1
Arbejdsmarked	3,6	4,3	8,1	9,9
Social- og sundhedsstatistik	1,7	1,6	4,2	4,6
Kriminalstatistik	1,0	1,2	1,0	0,7
Færdelsuheld	0,7	2,0	1,4	0,9
Indkomststatistik	6,4	3,3	0,9	0,3
Forbrugsstatistik	1,0	1,1	1,3	1,5
Kultur- og kirkestatistik	0,8	0,3	0,5	0,6
Generel registerstatistik	0,0	0,0	1,4	1,3
Personstatistik i alt	41,7	28,6	32,5	31,2
Erhvervsregistre (CER/CVR)	0,0	0,0	1,0	5,4
Regnskabsstatistik	0,0	7,1	6,6	3,0
Arbejdspladsstatistik	0,0	0,0	1,1	2,3
Erhvervsstruktur i øvrigt	4,3	5,8	6,3	5,5
Landbrug	19,4	14,4	10,8	5,0
Industri og byggeri	10,1	9,8	7,7	5,7
Transport	2,8	2,8	3,4	3,6
Service- og handelserhverv i øvrigt	1,9	2,5	1,0	3,2
Erhvervsstatistik i alt	38,5	42,4	37,9	33,8
Nationalregnskab	2,6	2,4	5,7	8,6
Offentlige finanser	4,0	5,7	6,5	5,1
Finansiell sektor, kreditmarked	0,8	1,1	2,0	1,0
Prisindeks	1,6	2,5	3,5	3,3
Udenrigshandel	10,9	17,3	9,6	9,6
Økonomiske modeller	0,0	0,0	2,3	4,1
Miljø og energi	0,0	0,0	0,0	3,4
Økonomisk statistik i alt	19,9	29,0	29,6	35,0
Tilsammen	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilder og metoder:

Tallene er opgjort på grundlag af samtidige kilder. Fordelingen på tallenes enkelte kategorier er sket ved omgruppering, til dels skønsmæssig, af de oprindeligt opgjorte personaler. Der har ikke kunnet tages højde for forskelle i arbejdstid og personalets sammensætning. Sammenligneligheden af tallene er derfor langt fra perfekt, men det skønnes dog, at klare ændringer korresponderer med udviklingens hovedtendenser. Om opgørelserne i de enkelte år bemærkes:

1952: Opgørelsen blev udarbejdet til brug for det nordiske chefstatistikermøde 1952. Der var i alt 522 beskæftigede, en del flere end normalt på grund af folketællingen 1950. 83 pct. kunne fordeles direkte på faglig kategori. Blandt dem, der ikke er fordelt, er alle centrale funktioner og alt chefpersonale.

1968: Opgørelsen er udtaget af en detaljeret gennemgang af aktiviteterne "Danmarks Statistiks kontorinddeling 1968", der blev udarbejdet som udgangspunkt for den da nye arbejdsplan. Der var i alt 526 årsværk. 75 pct. heraf kunne fordeles på faglig kategori. Heri indgår en - delvis skønsmæssig - fordeling af kontorcheferne, der nu havde fået smallere arbejdsområder.

1984: Opgørelsen er baseret på et internt informationssystem, der viser de enkeltes hovedbeskæftigelser. 56 pct. af i alt 600 årsværk er dækket direkte. Blandt de ikke fordelte er edb-medarbejdere.

2000: Oplysningerne svarer til de i arbejdsplanen anførte antal årsværk, i alt 610, hvoraf 68 pct. er dækket, nu mere nøjagtigt, fordi opgørelsen hviler på tidsregistrering for samtlige medarbejdere.

Regnskabsstatistik	Regnskabsstatistik er kommet ind i 1968, neddroset i 1980'erne og er fra 2000 etableret i fuld skala på et rationaliseret grundlag.
Landbrugsstatistik	Landbrugsstatistikken, der var den mest udbyggede statistik i 1952, har med stærkt udvidet informationsmængde reduceret personaleindsatsen til ¼ - samtidig med at kommunernes indsamlingsarbejde er afskaffet.
Økonomisk statistik	På den økonomiske statistiks område er ressourceforbruget øget for den i alle henseender udvidede <i>nationalregnskabsstatistik</i> .
Pristal	Noget tilsvarende gør sig gældende for de forskellige typer af pristal, som er udvidet i antal, vokset i betydning og underkastet stærkt stigende kvalitetskrav, herunder fra EU.
Udenrigshandel	Udenrigshandelsstatistikken er steget i arbejdskraftforbrug fra 1952 til 1968. Det skyldes fysisk forøgelse i grundmaterialets omfang ⁶ i en periode, hvor teknikken ikke blev væsentligt ændret. Siden er niveauet halveret fra 1968 til 1984 på grund af teknisk rationalisering og derefter fastholdt i 2000 under påvirkning af på den ene side ibrugtagning af avancerede tekniske metoder og på den anden side ændret og mere arbejdskrævende indsamlingsteknik i forbindelse med introduktion af INTRASTAT i 1993.
Økonomiske modeller	Effekten af introduktionen i Danmarks Statistiks arbejde af økonomiske modeller viser sig tydeligt i 1984-tallene, hvor den makroøkonomiske model ADAM længe havde været i gang og i 2000-tallene, der viser virkningen af, at der nu også er etableret en økonomisk ligevægtsmodel.
Miljø og energi	Også miljø- og energistatistik er som selvstændige områder kommet til i de senere år. Ressourceforbruget ved grønne nationalregnskaber indgår under nationalregnskabsstatistikken, jf. ovenfor.
Nedskærings-effekt?	Tallene er for usikre og spredte til, at nedskæringerne i 1980'erne kommer klart til syne. For <i>kreditmarkedsstatistikken</i> , som blev forholdsvis hårdt ramt heraf, kan man dog ret tydeligt se en effekt.

8.7 Produktionsresultater

Der findes ikke metoder, der entydigt og generelt kvantitativt, kan belyse hvor meget statistikproduktionen har udviklet sig, når man ser på den resultatsiden. I bind 2 findes en gennemgang af udviklingen på de enkelte statistiske områder, som belyser den indholdsmæssige udvikling. Med hensyn til det overordnede billede må man lade sig nøje med nogle generelle betragtninger.

⁶ Udenrigshandelens samlede vægt steg i denne periode med ca. 150 pct.

Formidlingsaspektet

Ser man på sagen fra resultatformidlingens synsvinkel, kan der konstateres følgende hovedtræk i udviklingen siden 1950:

- at der er kommet flere nye publikationsserier til: *Statistiske undersøgelser*, *Nyt fra Danmarks Statistik*, *Konjunkturstatistik*, *Tiårsoversigten*, *temapublikationer* og *Statistikservice*.
- at den centrale publikation *Statistiske Efterretninger* nu er opdelt i 14 emnegrupper
- at antallet af publicerede sider i de enkelte serier i de fleste tilfælde er blevet forøget.

Andre formidlingsformer

Der er således sket en stærk udvidelse af publiceringen og den trykte formidling er stadig vigtig. Men den har fået følgeskab af en række formidlingsformer, der repræsenterer nye statistiske produkter:

- elektronisk formidling via databanker, disketter, cd'er og Internet
- serviceprogrammer på abonnementsbasis
- skræddersyede statistiske specialopgørelser til specifikke spørgsmål
- modelkørsler og befolkningsprognoser
- leverance af model-input til lovmodel, forsknings- og udredningsformål mv.
- etablering af mere end 20 særlige forskningsdatabaser.

Vækst

Disse tiltag tyder på en stærkt udvidet statistikproduktion, og udgør under alle omstændigheder en markant forøgelse af statistikformidlingens bredde.

Statistiske Efterretninger

Skulle et enkelt karakteristisk eksempel trækkes frem, kunne det være Statistiske Efterretninger. Trods de mange nye publikationer og formidlingskanaler er Statistiske Efterretninger stadig central for Danmarks Statistiks formidling. I 1999 omfattede den 14 emnegrupper med ca. 7000 sider. I 1950 var der 580 sider, eller 470, hvis der ses bort fra de generelle konjunkturoversigter, der siden har fået deres egen publikation.

Informationsværdien

Når samfundet har stillet ressourcer til rådighed i næsten samme relative omfang som i 1950, kan man sige, at statistikken som minimum skylder samfundet at levere en informationsværdi, som er forøget i omtrent samme takt som samfundets samlede produkt. Det er fra 1950 til 2000 steget til det 2,5-3-dobbelte, hvis man tager udgangspunkt i bruttonationalproduktet i faste priser.

Informationsmængden

Oplysningerne om ressourcernes fordeling og formidlingens udbygning kan næppe efterlade nogen i berettiget tvivl om, at den statistiske informationsmængde i det sidste halve århundrede er steget til det fler- eller

mangedobbelte. I samme retning taler, at antallet af statistikker, deres hyppighed og detaljeringsgrad har udviklet sig stærkt. Hertil kommer, at de forskellige data via fælles identifikationer i vidt omfang kan kobles sammen, hvorved den potentielle informationsmængde er øget markant.

Informationsværdien	Den store kvantitative stigning er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at informationsværdien er steget tilsvarende. Her, som på andre områder, gælder en økonomisk standardgrundsætning: Nytteværdien af én ekstra enhed aftager alt andet lige med stigende mængde.
Den markante behovsstigning	Men meget trækker i modsat retning, ikke mindst de øgede statistiske behov som følge af samfundets mere komplekse indretning, tydeliggjort af udvidelserne på formidlingsfronten. Særligt kan nævnes muligheden for, at der nu er mange både professionelle og private brugere, der kan nyttiggøre detaljerede informationer med egen computer.
EU-leverancer	Af stor betydning er naturligvis også Danmarks tilslutning til EU, der præger statistikproduktionen i særdeles høj grad, men hvis produkt -data-leverancer til EU - i det daglige ikke er særligt synlige i Danmark.
Årsagerne	Den mest afgørende grund til, at den stærke udvikling har været mulig, er at den nye informationsteknik har haft en særlig velegnet jordbund i statistikproduktionen, der i så høj grad er baseret på behandling af data.
Den danske model	Men dette er et generelt internationalt fænomen, og forklarer i sig selv ikke, at Danmarks Statistik trods beskedne økonomiske midler og mange besværligheder har kunnet bringe den danske statistik op på et internationalt set relativt højt niveau. Der synes at være to hovedgrunde hertil. Den første er, at man i Danmark i højere grad end i de fleste andre lande har valgt generelt at basere sin administration på avanceret anvendelse af edb-registre. Den anden er, at fædrene til lov om Danmarks Statistik samt Danmarks Statistiks styrelse og ledelse siden 1966, på trods af de ulemper og besværligheder dette har givet på kort sigt, har villet og turdet satse på det statistiske potentiale i disse registre.
Opfyldte forventninger?	Om den danske statistik ud fra nationale brugeres synspunkter har udviklet sig tilfredsstillende, alle forhold taget i betragtning, er det ikke opgaven at bedømme her. I det historiske perspektiv er der sket så meget, både i samfundet og statistikken, at sammenligning med fortiden er vanskelig, men det kan vist konstateres, at 1966-lovens forventning om forbedringer i statistik og omkostningseffektivitet set i langt perspektiv må siges at være opfyldt.

A Summary of Danish Statistical History

Introduction

This book outlines the development of Danish statistics from the beginning of the 18th century to present, focusing primarily on the experience gained over the past 50 years. This summary concentrates on the aspects of development considered of international interest.

Before addressing historical developments, the book describes the basic principles that regulated the initial production of statistics in Denmark, according to either custom or law.

The principle of publication was one of the earliest principles formulated. It declared that statistics should be available to everybody, implying that the publication of statistics should not be subject to control by superior authorities. This principle of publication was formulated as early as 1835 and became statutory in 1895.

Transforming statistics into a public good meant that they should be easy to use for various purposes, and in a variety of contexts, and that their compilation should be objective and unbiased. This means that they should remain free from the influence of special interest groups, whether political, administrative or commercial. It also requires that statistics be produced by an independent institution that governs the decisions made on the preparation or presentation of these statistics. In Denmark, this independent status has existed since 1850, although it did not become statutory until 1966. Further prerequisites of reliable statistics are that they are of high quality and accurately represent the patterns and trends of society.

The production of statistics depends on basic data supplied by others - citizens, businesses, local authorities and government institutions - and it is important that these suppliers are motivated to provide the necessary information. One condition for this is that they feel confident that the data submitted is used solely for statistical purposes. To ensure this confidence, Denmark has, like most other countries, adopted the principle that primary statistical data should not be communicated in identifiable form. This principle is more than one hundred years old and, in 1966 became a precondition for the Act on *Statistics Denmark*. However, it was not until the data protection legislation of 1978 that it became statutory.

Early beginnings

Up until the first half of the 18th century no statistics of consequence were produced in the then autocratic Denmark. However, a relatively ambitious population census was conducted in Iceland in 1703. This census lay within the jurisdiction of the Danish monarchy which, at that time, ruled over a much larger geographical area than it does today. It was not until 1769 - and again in 1787 - that censuses were first conducted in Denmark, although at that time they were still incomplete. Despite a mounting need for statistics due to expanding government administration and the Enlightenment's growing interest in economic and social matters, the production of statistics was considerably limited at the end of the 18th century.

The Danish-Norwegian Statistical Tables Office was established in 1797 and was the first permanent institution dedicated to the compilation of official statistics. In order to meet administrative needs, its central role was to produce statistics on public finances, but the Office was also responsible for carrying out the census of 1801, which was the first to achieve complete coverage. However, the Office was restricted by a lack of funds and, in 1819, following the dramatic events of the Napoleonic wars, was finally closed down. These events also led to national bankruptcy and Norway's secession from the monarchy in 1814.

The task of compiling statistics was taken over partially by various governmental offices until the national economy recovered and a reform initiated at the beginning of the 1830s. In 1833 *the Commission on the Collection of Statistical Tables in Denmark* was established. Despite its relatively unstructured organisation, the appointment of the Commission was a clear improvement, and when the consultative provincial assemblies convened in Denmark in 1835 the importance of statistics became much more widely recognised.

The work of the Commission resulted in the first published review of government finances. It was also responsible for conducting the census of 1834, which was published in 1835 alongside the long-awaited results of the 1801 census. In 1839 the Commission was expanded and given responsibility for statistics on the Duchies (Slesvig-Holstein). In the following decade the rate of publication increased notably with the publication of new statistical areas such as real estate, agricultural and crime statistics, as well as statistics on external trade and shipping. Despite these improvements, production still did not match requirements, and the dissemination of the statistics produced was inadequate. The Commission on the Collection of Statistical Tables was finally dissolved in 1848 while a strong independence movement in Slesvig-Holstein tried to sever the Duchies from the monarchy.

The Statistical Bureau 1850-1895

At the end of 1848, after the discontinuation of the Commission on the Collection of Statistical Tables, statistics were temporarily transferred to the newly established Ministry of Finance while the government explored a more permanent solution. In January 1850, *the Statistical Bureau* was set up under the Ministry of the Interior. The head of the Bureau, A. F. Bergsøe, professor of economics, who had previously been a consultant to the Commission, was granted extensive powers with independent status from the Minister.

Following Bergsøe's death in 1854, former Minister for the Interior, M. H. Rosenørn, briefly took over the position until he was succeeded by C. N. David, whose long tenure of office (1854-1874) coincided with a period of rapid industrial development in Denmark. During this period there was naturally a growing demand for the production of statistics on industry - a task that the Bureau declined. The reason for this was that, in 1855, the institution had initiated a grand, but unsuccessful attempt at producing regular industrial statistics in connection with the now regular five-year population censuses. It was not until 1871 and 1872 that modest industrial censuses were conducted. Their aim was to illustrate the effects of moving customs frontiers northwards as a consequence of the separation of the Duchies from Denmark after the war of 1864.

C. N. David, like others at the time, held several offices and made an effort to improve connections with the rest of the administration and with society as a whole. As a Member of Parliament he influenced the Local Government Act of 1867, which stipulated that local authorities should be allowed to participate in statistical work. In 1870, this paved the way for a change in data collecting methods for population censuses, and resulted in the more efficient processing of data.

Statistics lagged behind social developments towards the end of the 19th century

In 1874 the first regular, full-time head of the Bureau, the economist V. A. Falbe Hansen, took up a short-term position at the Bureau. He was then replaced by Marius Gad, MA (econ), head of section in the Ministry of War, who came to work during rather volatile political circumstances. This period was characterised by the battle for parliamentarianism and fierce conflicts between the ruling Right Party government and the opposition, which was made up of various factions of the Liberal Party.

Danish statistics lagged behind the growing needs of this period. As mentioned, industrial statistics were almost non-existent. The same was true of statistics on social conditions - a fact pointed out in 1891 by a parliamentary committee which had had to go without comprehensive statistics on workers during negotiations on a revised Poor Law. Funda-

mental statistics on external trade and agriculture's harvest results were also of inferior quality, and publications were irregular with a frequent lack of consistency between tables and text documents.

However, any assessment of the Bureau's efforts during these years should take into account the fact that staff and resources were extremely limited and that the statutory basis of the work was still flimsy. In 1890, the government introduced a bill on statistics, aimed at strengthening the Bureau and its professional staff. The bill was rejected by Parliament due to resistance from the liberal opposition. This was probably conditional on the current political climate as the powerful prime minister, J. B. S. Estrup, and the conservative Right held the majority in one chamber, the Landsting, while the majority in the other chamber, the Folketing, consisted of the Liberal groupings.

This situation ended with the establishment of the Finance Act in 1894, one result of which was Estrup's departure as head of government. In this more co-operative atmosphere, the first act on Danish statistics was adopted in December 1895, a few months after Gad's resignation.

The Government Statistical Bureau 1896-1913

With a new act allowing more extensive recruitment, and a new head, namely the schooled statistician Marcus Rubin, founder and head of the *Copenhagen Statistical Office*, Danish statistics faced a healthier future. The institution had now become *the Government Statistical Bureau*. By making the head of the Bureau into director the institution obtained the status of a directorate. At the same time, the number of professional staff was expanded. The 1895 Act also laid down clear guidelines for the Bureau's work, with a specific description of activities in all known statistical areas - both existing ones and ones anticipated in the future. The Act laid down the principle of centralisation and also stated that statistics should be published as quickly as possible.

From this moment forward the quality of Danish statistics improved relatively quickly. The forms of publication were modernised and in 1896 *the Statistical Yearbook* was published, which facilitated an improvement in the manageability and timeliness of the figures. However, the 1895 Act contained no provisions obliging the population and trade and industry to answer statistical questions, and statutory permission had to be obtained every time new statistics were commissioned. An example of this was the 1897 census of industry and handicrafts. This census gave rise to the principle of confidentiality as traders sought reassurance that the data collected would never be used in an administrative context, for example, in relation to tax assessment.

After a promising start the Bureau continued to improve and expand statistics in a number of areas. With the introduction of the *Statistical News* (Statistiske Efterretninger) journal in 1909 the Bureau managed to accelerate the publication and dissemination of the main results of various censuses.

During this period of development, Marcus Rubin left the Bureau to take up a position as Director-General of the Tax Authorities, and V. A. Falbe Hansen, who had been head of the Bureau 25 years earlier, was temporarily appointed head, until A. M. Kofod, MA (econ) took over the position two years later in 1904.

The Statistical Department 1913-1966

In 1913 an amendment to the Act was adopted to ensure further organisational and staff improvements. At the same time, the institution was given the name *the Statistical Department*, which meant that the head now had the status of permanent secretary of state. Officially, this was a result of the growing size of the institution, but in reality also to acknowledge its achievements following the reorganisation of 1896. Shortly after the 1913 Act came into force, head of division Adolph Jensen, MA (econ), took up the position as the new head of the Department. The number of academic staff also rose. The institution now had the resources to take on the tasks that had been previously performed unsatisfactorily. But the climate soon changed, and the following year saw the outbreak of the First World War. In the years to come - in fact until the 1950s - the function and content of statistics were to be radically affected by wars and crises.

Special Conditions during the two World Wars and in the inter-war period

During the First World War Denmark succeeded in ensuring neutrality, and was under constant obligation to assume its economic ties with Britain and Germany. However, supplies came under increasing pressure, and the Danish Government had no choice but to pursue a strictly regulated war economy.

In 1917 during the First World War, the Department was given a rather atypical task and was assigned responsibility for food rationing. At the same time, foreign policy imposed limits on the publication of external trade figures. As a result of war economy requirements the period was characterised by substantial developments, particularly in the field of business statistics. Important innovations were, for example, the establishment of a consumer price index and other price statistics, as well as a series of annual statistics on manufacturers' sales of commodities. The

war also paved the way for long-awaited statistics on values in external trade.

In the inter-war period unusual conditions again left their mark on statistics. The new head of the institution from 1936, Einar Cohn, MA (econ), had recently become head of the *Exchange Control Office*. Based on the need for economic control, attention was focused on short-term statistics, which were pioneered by, for example, short-term indicators based on samples. This technique was economical, but depended on the full reliability of complete primary data in order to form the samples. At this point in time the method could only be applied to agriculture and industry where full-scale annual censuses were conducted.

Nevertheless, shortly before the Second World War, the Statistical Department managed to set up an index of retail sales on the basis of quarterly reports from shopkeepers selected by their organisations on a voluntary basis. Another key short-term indicator was the retail price index which was important to many families because of its use in calculating pay adjustments. A movement to improve unemployment statistics in the 1930's (inaugurated in 1941) also deserves mention at this point.

Although short-term statistics dominated the production of new statistics, the period between the two World Wars also saw structural surveys of all non-agricultural industries. The introduction of local resident registration offices enabled the compilation of regular rent and housing statistics, and a considerable improvement in population statistics. In Denmark in the 1930's, as in other countries, macroeconomic matters also came under focus and inspired statisticians to experiment with statements of national accounts.

The production of statistics during the Second World War was obviously affected by the extraordinary conditions of German occupation. Several statistical publications were stamped as confidential and, as a consequence of German demands for Danish labour, unemployment figures were redefined more strictly. The national accounts continued to develop during the war, but at a slower pace, and a planned business census was postponed. However, in several areas, wartime legislation did create an efficient basis for the collection of primary statistical data.

The regulation economy was maintained in post-war years due to a lack of "hard currency" for vital imports. This meant that after the war, and as late as the 1950s, the collection of primary statistical data was broadly based on the crisis legislation of the 1930s. The late 1940s then witnessed a series of professional developments characterised by the establishment of up-to-date, regular statements of national accounts - the first figures being published in 1945. This new statistical instrument was then in place for the new forms of economic planning initiated in latter years.

Liberalisation of the economy created new statistical needs

At the beginning of the 1950s Denmark was moving towards a freer economy. Marshall aid from the USA had facilitated growing economic co-operation among Western countries. During the decade the Danish economy was subjected to new dynamics which spurred on developments within society in the 1960s, and increased requirements for the timeliness, quality and coverage of statistics.

In economic policies, fiscal policy was to play a more central role in countering cyclical trends. This increased the need for a detailed, updated overview of economic movements. In 1947, the Ministry of Economic Affairs was established and in 1948, in co-operation with the Statistical Department, it initiated the preparation of so-called national budgets. These budgets, and subsequent calculations, were based upon information in the national accounts, which were also expanded during this period.

However, an important obstacle to improving the accounts was the lack of a number of primary economic statistical data. The phasing out of the regulation economy did not help, and weakened the basis for primary data collection, posing grave problems to the Department.

Initiatives in the 1950s

As regards statistical methods, statistics in the USA had been produced on the basis of representative and cost-effective samples for several years.

As mentioned above, sample surveys were not entirely unknown in Denmark, since the technique had been used in agricultural and industrial statistics. However, new facilities were necessary if the methods were to be more widely used. In business statistics, a register of all businesses would be needed, as would an interview organisation for statistics on persons. In the early 1950s experimental labour force censuses were conducted, based on interviewing a representative sample, but the work was discontinued after a few years. In 1956 initiatives were taken to set-up a central business register based on a variety of existing sources.

Data processing

As early as 1911, the institution had used punch card machines for sorting and counting data and, in certain instances, error detection. Around 1950 this punch card technology became increasingly sophisticated, and could be used for more and more tasks. When the government set up its own computer centre - *the Government Data Centre* - the Statistical Department was at a crossroads: should it choose to follow the evolution of

the punch card technology? Or should it become a user of the new, big central computer designed to cover a wider range of public tasks?

The Statistical Department opted for the former solution, but its implementation was impeded by the fact that the institution's well-educated operators were in heavy demand, and found employment with more sophisticated systems elsewhere.

Change of the legal framework is rejected

In the early 1950s an attempt was made to change the institution's legal framework, which had remained unchanged since the beginning of the century. In 1954 the government introduced a bill to oblige businesses and persons to report statistical data on a wide range of topics. It contained a mandate to the Minister for Finance to allow the Department to collect statistical data and impose sanctions if the obligation to report data was ignored.

According to the bill, the description of the institution's various responsibilities was to be succinctly summarised as: "statistics on social and economic conditions in the broadest sense". From here on the institution's involvement in a wider field of work, and the means by which to achieve a greater range of statistical objectives, would be made statutory. However, if the bill was passed, it would also mean that the institution would depend, to a higher degree than before, on the Minister for Finance. His authority would encompass the most vital areas, and his decisions would dictate, in reality, which statistics were produced and which were not. Politically, the strong powers granted to the Minister for Finance were perceived as highly problematic, and the bill could not win majority support.

At first, the rejection of the bill meant that those statistics awaiting the implementation of the new act had to be abandoned. However, it is also possible that the institution's initiative weakened as the prospect of a modern legal framework disappeared from their sights. At the same time, it became increasingly more difficult to recruit university-educated economists as they were of great demand after the war.

All this meant that in the 1950s the resources needed to keep statistics abreast of society's growing demands were in short supply. In 1955, the former head of division of the Customs Department, C. Ulrich Mortensen, MA (econ), became head, however, the pace of statistical developments did not accelerate much until conditions improved in 1966. The lack of development in areas such as labour market statistics, statistics for the service industries and statistics for use in physical planning left needs in both the private and public sectors. When *the Economical Council* was established in 1962 these deficiencies became more

apparent. For example, the Council recommended the implementation of an incomes policy as a means of rectifying imbalances in the economy, but this policy required statistics on extended earnings and industrial accounts which did not exist at the time. They did not exist as no legal basis had ever been established for them.

Progress and problems in the 1950s

Nevertheless, the period from the early 1950s to the mid-1960s was not devoid of progress, especially as regards the processing and publication of statistical data. One prominent example was the extension of population and housing censuses within the existing framework, elucidating links between housing conditions, economic conditions and geographic location. Similarly, in connection with the business census of 1958, statistics arranged by "business areas and districts" were introduced for market purposes. In the statistical publications, efforts were being made to include more figures and less text. Short-term statistics were developed and annual statistics on economic developments were made more user-friendly.

Towards the end of the Statistical Department's existence, growing inflation brought price indices under scrutiny - especially as the consumer price index was the basis for cost-of-living adjustments of wages and salaries. Because taxes also affected this price index, and because an ever-growing share of society's goods was financed via taxes, the price index was instrumental in raising the already high rate of inflation. This made pursuing an effective fiscal policy difficult. Consequently, in 1963, a bill was implemented which stipulated that a special wage-regulating price index should be used in connection with pay adjustments, which did not include direct taxes, and which, whenever possible, was adjusted for indirect taxes.

As the calculations of these price indices affected wages and salaries, the public paid greater attention to price index calculations than other statistical data. From 1948 the calculations were governed by a special, advisory price index committee. In the 1960's the commission raised the discussion as to whether it was right to change price index weights during a wage settlement period. This discussion became the object of strong public interest and culminated in a parliamentary debate. This debate then facilitated the clarification of the Statistical Department's independence, which was extremely relevant to the law reform already in progress at this time.

Act on Statistics Denmark

In the mid-1960s Danish statistics had difficulties in meeting growing statistical demands. The problem lay chiefly in the obsolete legal framework, but a tight budget and the growing lack of university-educated economists also played a role.

In September 1965, the minister responsible for the Department, the Minister for Economic Affairs, Ivar Nørgaard, decided to draw up another act. This took the form of a request to the recently established *Council of Organisation and Methods* (Administrationsrådet) that the Council should submit a proposal for "the future organisation of statistical institutions". As a result, a committee was appointed to draft a bill defining the power and responsibilities of the main statistical producers, and also establish their position within the governmental system.

The committee - headed by Viggo Kampmann, former Minister for Finance and Prime Minister, who could also look back on a long career in the Statistical Department - worked fast. Parliament adopted the bill only nine months after the committee was appointed.

The Act provided a modern basis for statistics, which international observers rate worthy of model status. According to modern Danish thinking, a department provides direct support for the minister, which in the case of the Statistical Department was misleading. Consequently the legislators decided to change the name to *Statistics Denmark* (Danmarks Statistik), and the head's title was changed to National Statistician.

The main provision of the Act (section 1(1)(i)) stipulates that Statistics Denmark will collect, process and publish statistical information on social and economic conditions. Together with a provision for co-ordination, this was an elaboration of the detailed task description in the former act. The Act stipulated that in addition to the main tasks, Statistics Denmark could engage in:

- service activities against payment
- supervising or assisting in the set-up and use of central public registers for statistical purposes
- assisting committees and commissions, etc.
- preparing statistical analyses and forecasts and assisting in international co-operation

Most of these tasks were familiar to a larger or lesser extent, but the inclusion of the objects clause made it clear that the institution's horizons were being considerably extended.

The Act defines the institution as the central authority for Danish statistics, and establishes Statistics Denmark as an independent institution under the direction of a Board of Governors.

The Act establishes the National Statistician as the Chairman of the Board of Governors, and the Minister for Economic Affairs appoints the other members for four-year terms. These members must have insight into social and economic conditions but they must not represent the Minister or any other special interest groups. As representatives of society, their sole mission is to decide on general statistical matters, including the extent to which the authority to collect information from businesses should be used.

The Act enters into force

The Act on Statistics Denmark entered into force on 1 July 1966, and, on 1 September 1966, N. V. Skak-Nielsen, who held a prominent post with the Danish Ministry of Foreign Affairs, was appointed National Statistician. The task at hand was comprehensive. It required time and patience and demanded the extra economic resources promised. These enabled the expansion of staff by about 25% over a three-year period, so that on 1 August 1969 it totalled 525 man-years.

In order to meet specific needs lying outside the general scope of Statistics Denmark's activities, service tasks could now be performed for a fee. The Board was to establish fundamental guidelines for these activities. In accordance with the requirements of the Act Statistics Denmark was to survey the needs of existing and potential users and to appoint an advisory committee to represent key user interests. These initiatives, and a subsequent co-ordination survey, resulted in the institution's establishing closer contacts with users and data suppliers.

Statistics Denmark 1970 to 1980

In the 1970s Denmark underwent a number of social reforms. These included a number of reforms in the social and educational sectors. In 1970 the policy of withholding tax was introduced as was a local government reform reducing the number of local authorities to a fifth.

Several of these reforms depended on large administrative computer register systems which considerably affected the scope of statistical production.

It was not until 1 January 1973 that Denmark became a member of the *European Community*, which had a notable impact on the production of statistics.

Against this background - and based on the still new legal framework - extensive changes were made to statistics in the 1970s. In particular, three main trends manifested themselves: firstly, the introduction of the

use of registers in the production of statistics; secondly, the statistical consequences of the social reforms and, finally, the statistical consequences of Denmark's membership of the EC.

Moving towards a register system for statistics

Two categories of administrative registers were subsequently established: basic registers and registers attached to specific administrative systems, such as withholding tax. The basic registers were the Central Population Register, CPR (1968), the Central Business Register (1975), which Statistics Denmark administered itself, and the Central Register of Buildings and Dwellings (1978).

The general expectation in Denmark - anticipated already in the Act on Statistics Denmark - was that the development of these registers ought to have statistical consequences. The Act provided Statistics Denmark with the instruments to work towards this objective. One notable example was the anticipated move towards abolishing future censuses in favour of statistics based on the CPR register.

The international debate on the so-called "census problem" revealed that many countries experienced substantial scepticism about the statistical potential of register systems. They seemed uncertain as to whether the information would meet the requirements for social statistics, conjecturing that the statistics would reflect developments in administrative systems rather than in society, and that the information in some registers would be vulnerable to changes in the administrative systems.

Statistics Denmark based its policy on the notion that these disadvantages could not be dismissed, but that in the medium term, by adopting suitable methods, the advantages would clearly outweigh the disadvantages. The obvious advantages of register statistics included cost-effectiveness, total coverage and coherence through the use of common identification systems.

In some countries the use of register data caused concern within the population, and became a controversial issue. However, in 1966, in the Act on Statistics Denmark, the use of register statistics was clearly anticipated.

Against this background, Statistics Denmark decided that, as far as possible, Danish statistics should aim at using register data and benefit from the advantages inevitably achieved in the long term.

As work on developing register data would take some time, in the short term there was little doubt that the traditional population and housing census was indispensable, and so this was still conducted in 1970. How-

ever, as early as 1974, the decision was taken that these large, time-consuming and sometimes controversial censuses should be avoided in the future. The decision was taken in light of the fact that progress on the registers had gone as planned, and that, as provided in the Act on Statistics Denmark, measures were in place to ensure the reliability of register contents. This assurance was made in conjunction with the relevant register authorities.

These requirements were fulfilled during the 1970s, and, as of 1 January 1981, it was possible to conduct a full-scale register-based population and housing census.

Paradoxically, this census was to be the last. As the information from the registers was readily available, a national need no longer existed for major censuses every five or ten years. Special statistics along the lines of an international population census are now only compiled for EU or other international purposes.

The 1981 census formed an initial touchstone for methods using register statistics. If this major task could be performed, the way was paved for register statistics in general.

The coherence of data, created for the purpose of the 1981 population and housing census, could be generally applied to statistics on persons and housing, and partly to business statistics. It was the development of the population and housing statistics that led to the establishment of a register system for statistics as a whole.

Statistical consequences of the reforms of the 1970s

The many reforms in this period created opportunities and needs for new statistics.

The new *local authorities* needed detailed statistics for planning, and Statistics Denmark set up a number of service programmes centred on the new data registers, adaptable to the individual focuses of the various local authorities.

The system for withholding tax provided an extensive and much needed basis for improved income statistics and, by virtue of close co-operation between the tax authorities and Statistics Denmark, contributed to other branches of statistics.

In the area of education, Statistics Denmark took over the compilation of statistics on pupils and students from the Ministry of Education and expanded them substantially, elucidating information on the many new

courses and study programmes. These statistics were based on information provided by individual educational establishments on their students.

In the area of social statistics, a number of new schemes generated their own databases, and gradually comprehensive statistics were established for each of the social schemes. Fully coherent social statistics were not compiled until later.

However, there was one particular scheme within social legislation that did not produce its own data. This was the scheme governed by the so-called Social Assistance Act, which partially rules presupposed discretionary local decisions. Consequently, it was not, like the other schemes, supported by an administrative computer register.

Nonetheless, there was a need for the in-depth statistical monitoring of the effects of the Act. Statistics Denmark, in co-operation with the social authorities and the local authorities' organisation, prepared statistics from January 1978 onwards. They were based on individual information on the recipients of social assistance benefits, identified by their CPR numbers.

This method proved controversial, and Statistics Denmark was subject to harsh criticism from the media, just as population censuses had been in other countries.

The critics argued that registration conducted for statistical purposes could be considered as a form of surveillance, and in this light was suspect. Statistics Denmark took the stance that the statistics were in accordance with both the letter and the spirit of the 1966 Act, and that information on individuals was protected by the principle of statistical confidentiality.

This criticism had two consequences. Firstly, the use of registers for statistical purposes was discussed in detail by Parliament, which, in 1978, was debating a general bill on public authority registers. As a result, security measures safeguarding confidentiality were tightened at Statistics Denmark so that work with statistical registers could be continued.

Secondly, with regards to the Social Assistance Act, a number of local authorities refused to report information as they maintained that the Act on Statistics Denmark gave insufficient authority to the institution to collect the information. When the local authorities were ordered to do so by the Ministry of the Interior, five of them chose to instigate legal proceedings against Statistics Denmark. After a couple of years the Danish High Court and, subsequently, the Supreme Court decided in favour of Statistics Denmark.

Membership of the EC/EU: Statistical consequences

Initially, Denmark's EC/EU membership on 1 January 1973 gave rise to the substantial adaptation and development of statistics, especially in industrial and economic areas.

In practice, this entailed considerably more work for Statistics Denmark in the planning of statistical changes, reporting of information and the participation in working groups - chiefly in Luxembourg. These activities imposed heavily on the institution's professional staff.

However, after a period of adjustment, Statistics Denmark met EC statistical requirements in most areas. One exception was a major, annual labour force survey based on interviews. Statistics Denmark's resources were insufficient to participate fully in this survey until later when telephone interviewing had been introduced.

Other events

During this decade inspiration was derived from both Denmark and abroad, facilitating the further development of national accounts and a macro-economic model, ADAM¹, used in the preparation of Denmark's economic policy.

However, during the 1970's the grant financing Statistics Denmark's general activities remained virtually unchanged, even though revenue from service activities had increased from about 1% to 8% of the institution's total budget.

Statistics Denmark 1980 to 1990

On the threshold of the 1980s many of the pieces for Danish statistics had fallen into place. The legal framework had been completed, and production methods using the new data bases were being established. However, as the 1980s progressed, the development of statistics ran, once more, into difficulties.

One reason was the growing scarcity of resources. The general economic measures of the public sector had hit Statistics Denmark hard, as net grants fell by almost 20% during the decade. The latter half of the 1980s was characterised by particularly hard times and, despite continued rationalisation, statistics did not survive unscathed.

¹ Annual Danish Aggregate Model.

In 1985 it became clear that certain areas of production had to take priority over others and certain areas of production were cut out of the statistical programme. The more crucial areas, whose data formed an integral part of major statistical systems, could evidently not be cut. In addition to these there were also certain statistics which Statistics Denmark was under legal obligation to produce, or for which the institution had been allocated a special grant. Short-term statistics survived the cut back this time round, but fell victim to the next major cut at the end of the 1980s. In 1990 Statistics Denmark had to dismiss a number of employees to adjust capacity.

These measures had to be implemented by new management at Statistics Denmark as Professor Hans E. Zeuthen, MA (econ), had become head in 1988.

Problems with new technology

The 1970s had seen a shortage of experienced computer specialists which impaired the working efficiency of the organisation. Consequently, in 1982, the management restructured the organisation and, to a certain degree, the work of computer specialists' became decentralised. These changes were beneficial although difficulties still persisted. There were two reasons for this; the first was that in the mid-1980's the rate of resignation among computer operators was disastrously high, the second was that in 1987 Statistics Denmark experienced a major strike in the computer section.

In this climate further restructuring in 1987 failed to have the desired effect.

In 1989, a survey was conducted by a firm of consultants on the use of technology within the organisation. The consultants, like many of the staff, recommended radical changes in the use of computers and an all-new IT strategy, one feature of which was that every employee should have a PC. This positively influenced the conditions for producing statistics and expanded the scope to improve efficiency. The decision also paved the way for the increasing decentralisation of computer work to individual users, supported by specialists placed within the organisation or in central user service units.

Progress in production and dissemination

Although the production of statistics ran into relatively large and somewhat persistent problems in the 1980s, the decade saw the continued development of both production and dissemination methods.

In the area of statistics on persons, the benefits of the register system - established in the 1970s and now in operation - had been widely accepted and the population and housing census could now be replaced by annual statistics, as mentioned above. A number of important subjects were now covered, such as labour force statistics, statistics on the training and education of the population, detailed housing statistics, and family and household statistics. Within social statistics, the source material was individualised and hence far more rewarding.

In the area of business statistics, a great number of changes were made, inspired either by the users or by directives from the EC, but the number of cutbacks still outweighed the advances. For example, the full-scale annual agricultural censuses had now been replaced by sample surveys. Nevertheless, a small, but important, innovation was the production of quarterly statistics on orders within the manufacturing industries.

In economic statistics, quarterly national accounts had long been called for, and these were introduced in 1988.

In the area of dissemination, databanks were set up with long time series and structural statistics distributed by local authorities. Users with special requirements could now, via subscription, get direct access to extensive statistical information, including all data available in the publications. These publications were also modernised and improved, for example, the *Statistical News* was revised in 1983 due to a major publication reform.

In 1980, the work of preparing a so-called law model was initiated after preparations made in the 1970s. The model aimed at preparing a legislative basis for decision-making via the help of a detailed statistical picture of the population, systematised computer versions of current legislation, computer information on proposed amendments and a computer system with calculation facilities. The work was to be supervised by a law model council under the Ministry of Economic Affairs, in which the Ministry of Economic Affairs held the chairmanship and Statistics Denmark, the vice-chairmanship. Statistics Denmark's role was to supply the statistical basis and computer capacity.

The dissemination initiatives included a decision to intensify contacts with researchers, which included providing facilities to accommodate external researchers. This facility enabled researchers, via temporary placement at Statistics Denmark, to work with detailed information without compromising data security.

The statistical service also made great progress. In 1980 revenue from special activities constituted 8% of the institution's total budget, and reached almost 16% in 1990. Taking into account the sales of publications and financial subsidies, the total income in 1990 reached almost 25%.

Towards the end of the 1980s Statistics Denmark designed measures which, despite the bleak financial situation, were designed to meet future statistical requirements. One of the initiatives was to initiate a project to create an integrated system that could provide versatile, general statistical coverage of the business sector. The project included the establishment of a new register system of business statistics with substantially improved properties and enhanced statistical coherence.

This initiative aimed at making substantial improvements in the area of business statistics. These had been gradually pushed into the background during the reorganisation of statistics on persons and the comprehensive expansion of more general economic statistics. However, the project was based on certain assumptions, and there was no guarantee that they were all tenable. There were built-in risks - which later turned out to be of current interest.

Worthy of mention is one final initiative in the late 1980s which aimed at reinforcing and sophisticating marketing methods. It also sought to revise management principles, introducing a more "proactive" management style and delegating the decision-making processes more widely. Employees were given further training, for example, in connection with the new IT strategy mentioned above.

Statistics Denmark 1990 to 2000

The 1990s got off to an excellent start when a neutral, anonymous panel under the Ministry of Finance described Statistics Denmark as among "the best in the state". In the early 1990s some of the reforms planned in the late 1980s were starting to produce tangible results. But problems were far from solved. In particular, budgetary conditions were tightened, and the decade continued to challenge management and staff.

Management, organisation and planning

In the field of management, the 1990s were characterised by the formulation of a new, general institutional objective, adopted by the Board of Directors in December 1989. The objective aimed at transferring all decisions within the institution to the level best equipped to make them. However, these decisions were to be governed by general guidelines drawn up by management, and supported by a training programme. Key words in this period were *decentralisation* and *delegation*.

In 1995, Hans E. Zeuthen retired for personal reasons and was replaced by Jan Plovsing, MA (socio), former Director of the Danish National Institute of Social Research.

During this year the organisational structure had to adapt further to the requirements of the times, improving systems and user friendliness. In 1996 Statistics Denmark adopted a new general strategy supporting these organisational changes.

In 1999 it was already apparent that the goals set out in *Strategy 1996* would be realised, and a range of new tasks were assigned to Statistics Denmark, mainly related to EU matters. This was followed by an adjustment in Statistics Denmark's budget from 2000 onwards.

In this light, and on the recommendation of Statistics Denmark's management, the Board of Directors adopted a new strategy in December 1999 - *Strategy 2005*². Strategy 2005 set out the legal and professional foundations of Statistics Denmark in addition to updating and extending the goals set out in *Strategy 96*. The general vision of the institution is formulated as follows: "To see our results confirm Statistics Denmark as one of the world's most reputable statistical institutions".

The focus is on statistical quality, human resource development, efficiency in production and user-orientation.

Statistics Denmark also sees international, national and internal benchmarking as one of the most important means to help it realise its objectives. It also places great weight on goal and result management supported by contractual agreements between the Director General and Statistics Denmark's managerial staff.

Changes of budgetary conditions

At the beginning of the 1990s, the institution's economic resources were tightened further, partly as a result of new and extensive EU requirements and partly due to cuts in the general budgetary framework. This situation threatened the vital prerequisites for the coherent and comprehensive production of statistics and the management had no choice but to try to ease the budgetary squeeze. This work, supported by reports on an increase in productivity in the 1980s, initially relaxed constraints between the years 1993 to 1996. The agreement led to the halving of reductions in the annual budget, but certain assumptions that the EU would finance EU tasks did not hold good, and resources remained under pressure.

As from 1997 Statistics Denmark fell into a familiar rhythm. Annual cuts were imposed in line with an anticipated increase in efficiency. However, with an ever-growing need for statistical information in the latter half of the 1990s, Statistics Denmark was allocated resources for new or improved statistics in some areas.

² For further details, see English edition.

For the period 1990-1999, the total of special grants received approximately offset the continuously shrinking budget even though the portfolio of tasks expanded substantially. This testified to a notable increase in productivity in the 1990s, following in the wake of a new IT policy. As from 2000, the budget was increased to support a series of new, compulsory tasks, especially for EU purposes.

The breakthrough of the IT age

As mentioned above, the 1980s culminated in a number of consultancy surveys, one result of which was a programme implemented in 1990 which aimed at increasing Statistics Denmark's public visibility. Another survey of production technology was conducted and resulted in a technological leap forward in the IT area.

Central to the new strategy in 1990 was that each employee had his/her own PC connected to the central mainframe computer. As regards software, the institution was expected to use existing data-processing products. The objective was that the entire process of producing statistics - from the entering of basic data to the editing of ready-to-print manuscripts - should be the responsibility of the statistical division concerned. Technological improvements were followed by a change in computer organisation, and computer specialists working with the planning and programming of specific statistics were also placed in the various statistical divisions.

This technical reorganisation was extremely extensive, and inevitable gave teething problems. Nevertheless, despite the financial climate, noticeable improvements were gradually introduced to enhance productivity.

New statistical areas

As from 1991, in the area of statistics on persons, Statistics Denmark extended coverage of foreign nationals with publications on immigrants and their descendants. In 1994 new statistics on earnings were produced in co-operation with the employers' associations. These new statistics cover the entire private sector as well as the public sector. In the social area, and in the areas of labour market and education, new statistics were developed, providing more coherent descriptions of important social conditions.

In business statistics, the results of the development plans set up at the end of the 1980s were not as comprehensive as presumed - but they were still important. Among the innovations were business employment statistics with structural survey properties, general enterprise statistics summarising certain financial business data, and industrial accounts statistics. The latter were based on data collected directly from enterprises and supplemented by information from administrative registers.

Environmental statistics were established as a completely new statistical area. As from 1995 they were compiled by the division producing energy statistics which had been expanded considerably.

In economic statistics, national accounts were extended to cover all types of accounts statistics. In relation to the EU, these statistics assumed increasing importance. For example, from 1989 onwards, the gross national product (GNP) was used as the basis of calculating the level of EU contributions demanded of member states. In 1993 the UN - and the EU in 1995 - completed a sweeping international reform of national accounts based on common principles. This reorganisation meant subjecting the national accounts to extensive revision and Denmark was the first EU member state to complete the new calculations.

INTRASTAT

The implementation of INTRASTAT went less smoothly. INTRASTAT denotes new statistics for intra-EU trade throughout the Community. With the establishment of the internal market, border customs were abolished, making it necessary to base external trade statistics on a new reporting system. This system required exporters and importers to report data on purchases from, and sales to, other EU member states.

This system, designed as the overall EU system, differed considerably from the latter one. It gave rise to criticism in all member states as it placed a heavier burden on businesses, especially with regard to the reporting of statistical data.

At Statistics Denmark, concern about the response burden resulted in efforts to reduce the workload imposed on trade and industry. The institution also implemented a general "data supplier policy", which formulated goals and stipulated the need for improved information to data providers and for the ongoing evaluation of developments in the response burden. This was to be done in co-operation with the organisations of the business sector.

In Denmark, as in the other EU member states, the new INTRASTAT statistics caused serious teething problems. In addition to this, Statistics Denmark's external trade figures did not match the Danish Central Bank's monetary statistics to the extent expected. This has undergone comprehensive analysis, and a system has been established to ensure the elimination of discrepancies between these statistics.

New scope for dissemination

The breakthrough of the IT age in the 1990's - both in society in general and at Statistics Denmark - combined with the increasingly closer statistical coverage of social conditions, has opened new channels of dissemination.

In co-operation with Statistics Denmark, the Danish National Research Foundation took a number of initiatives to enhance the use of register data in Danish research. One result was the establishment of a second branch of Statistics Denmark in the second largest city in Denmark, Aarhus. This was funded by the Danish Research Foundation, which has also financed a special computer system at Statistics Denmark available exclusively to researchers.

The internet has become a new dissemination channel of more general interest. Today the most important statistical information is freely accessible, while detailed information may be downloaded via the net from *Statbank Denmark* at a fee. The increasing popularity of the Internet appears to be opening up new prospects for the future dissemination of statistics.

Statistikkens chefer 1850-2000

Nedenstående portrætliste omfatter cheferne for:

- *Det statistiske Bureau* 1850-1895 (Bureauchef)
- *Statens Statistiske Bureau* 1896-1913 (Direktør)
- *Det statistiske Departement* 1913-1966 (Departementschef)
- *Danmarks Statistik* fra 1966 (Rigsstatistiker)

A. F. Bergsøe
(1806-1854)



Bureauchef 1850-1854

Cand.jur. 1829, studerede statsøkonomi og blev 1848 udnævnt til professor i dette fag. 1845 konsulent ved Tabelkommissionen. Bureauchef 1.1.1850-16.1.1854. 1853 valgt til Landstinget. Statistisk hovedværk *Den danske Stats Statistik*, 1-4, 1844-53.

M. H. Rosenørn
(1814-1902)

Bureauchef 1854

Cand.jur. 1836. Indenrigsminister 1849-51. 1852-53 konstitueret kabinetssekretær, folketingsmand 1849-54, medlem af Rigsrådet 1856-61. Bureauchef 22.1.1854-19.5.1854. 1854-85 amtmand i Randers. J. P. Traps rådgiver og medarbejder ved værket *Statistisk-topographisk Beskrivelse af Kongeriget Danmark*, 1856-60.



C. N. David
(1793-1874)



Bureauchef 1854-1873

Cand.phil. 1811, Dr.phil. i Göttingen 1823. Professor i statsøkonomi 1830-36. Grundlagde 1834 det nationalliberale ugeblad *Fædrelandet*. 1848 kongevalgt medlem af den grundlovgivende rigsforsamling. 1849-58 overinspektør ved fængselsvæsenet. Bureauchef 31.5.1854-31.3.1873. 1849-51 og 1854-70 medlem af rigsdagen. Nationalbankdirektør 1858-1874 og finansminister 1864-65.

V. A. Falbe Hansen
(1841-1932)



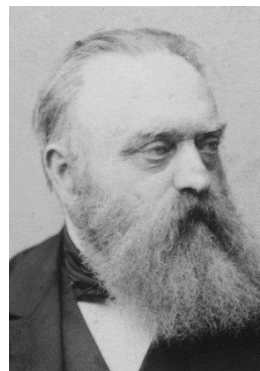
Bureauchef 1873-1877
Konstitueret direktør 1902-1904

Cand.polit. 1867. Ansat i bureauet 1870. Konstitueret bureauchef 1.4.1873-9.9.1875, bureauchef 10.9.1875-22.9.1877. Professor i nationaløkonomi 1877-1902. Juridisk doktorgrad 1894. Konstitueret direktør 1.4.1902-31.3.1904. Udarbejdede sammen med William Scharling *Danmarks Statistik*, 1-4, 1878-91.

Marius Gad
(1827-1902)

Bureauchef 1878-1895

Cand.polit. 1854. Folketingsmand 1858-76 og 1879-95. Karriere i Krigsministeriet i perioden 1858-78. Statsrevisor 1864-72. Underviste i statistik og nationaløkonomi 1854-1879 og skrev til dette brug *Udtag af Kongeriget Danmarks Statistik*, 1867. Bureauchef 5.1.1878-30.9.1895. 1895 udnævnt til chef for 2. revisionsdepartement i Finansministeriet.



Marcus Rubin
(1854-1923)



Bureauchef / direktør 1895-1902

Cand.polit. 1874. 1875 ansat i Københavns Magistrat til udarbejdelse af kommunal statistik. Udnævnt til leder af *Staden Kjøbenhavns statistiske Kontor* ved dets oprettelse 1883. Bureauchef 1.10.1895-31.12.1895. Direktør 1.1.1896-31.3.1902. 1902-13 beklædte han embedet som chef for skattedepartementet og som generaltolddirektør. Indtrådte fra 1913 i Nationalbankens direktion.

A. M. Koefoed
(1867-1940)

Direktør/departementschef 1904-1913

Cand.polit 1891. Ansat i bureauet 1892, fra 1902 som kontorchef. Sekretær ved Universitetets statistiske Laboratorium 1892-94. Direktør 1.4.1904-31.3.1913. Forligsmand 1910-14 og 1922-26. Departementschef 1.4.1913-31.10.1913. 1913 udnævnt til generaldirektør for skattevæsenet, et embede der forenede chefstillingerne i told- og skattedepartementet. Finansminister 5.4.1920-5.5.-1920.



Adolph Jensen
(1866-1946)



Departementschef 1913-1936

Cand.polit. 1892. Sekretær ved Universitetets statistiske Laboratorium 1894-96. Ansat i departementet 1896, fra 1903 som kontorchef. Departementschef 1.11.1913-31.7.1936. Forligsmand 1914-19 og 1922-26. I *Tallenes Tale* fra 1941 giver han en populær fremstilling af statistikens metode og virkeområder.

Einar Cohn
(1885-1969)

Departementschef 1936-1955

Cand.polit. 1907. Ansat i departementet 1903, som kontorchef fra 1919. Leder af Danmarks Nationalbanks valutakontor, Valutacentralen, 1932-35. Departementschef 1.8.1936-31.7.1955. Formand for Kongeriget Danmarks Hypotekbank 1936-57 og for Priskontrolrådet 1952-55. Redaktør af *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1914-29. Har bl.a. udgivet: *Danmark under den store Krig*, 1928 og *Privatbanken i København gennem hundrede Aar, 1857-1957*, 1-2, 1957-58.



C. Ulrich Mortensen
(1898-1979)



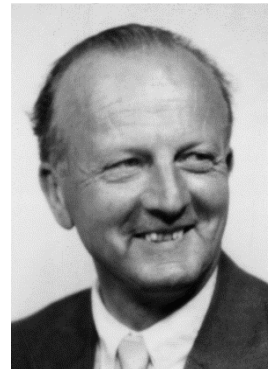
Departementschef 1955-1965

Cand.polit. 1922. Ansat i Departementet for Told- og Forbrugsafgifter 1922-1955, kontorchef 1935 og afdelingschef 1948. Leder af sekretariatet for Skattelovskommissionen 1937-50. Departementschef 1.8.1955-30.11.1965.

Kjeld Bjerke
(1904-1980)

Konstitueret departementschef/rigsstatistiker 1965-1966

Cand.polit. 1929. Ansat i departementet 1923, fra 1949 som kontorchef og som afdelingschef fra 1967-73. Konstitueret departementschef og rigsstatistiker 1.12.1965-31.3.1966. Har bl.a. sammen med Niels Ussing udgivet *Studier over Danmarks nationalprodukt 1870-1950*, 1958.



N. V. Skak-Nielsen
(f. 1922)



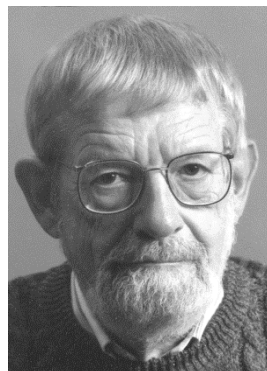
Rigsstatistiker 1966-1988

Cand.polit. 1947. Forskellige poster i Udenrigsministeriet fra 1947. 1960 Danmarks faste repræsentant ved UN's europæiske kontor og ved EFTA. Formand for GATT's råd 1965-66. Rigsstatistiker 1.9.1966-31.3.1988. Medlem af Det Økonomiske Råds formandskab 1967-73. Kommitteret i Statsministeriet 1988-92. Formand for Det Rådgivende Udvalg vedr. Færøerne 1976-92 og for Det Rådgivende Udvalg vedr. Grønlands Økonomi 1988-92.

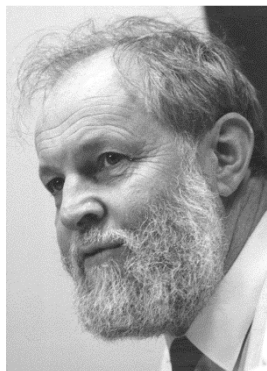
Poul Jensen
(f. 1927)

Konstitueret rigsstatistiker i 1988 og 1995

Cand.polit.1953. Ansat i Det statistiske Departement fra 1955, kontorchef 1970, afdelingschef 1975-95. Konstitueret rigsstatistiker 1.4.1988-31.7.1988 og 1.2.1995-31.3.1995.



Hans E. Zeuthen
(f. 1936)



Rigsstatistiker 1988-1995

Cand.ocon. 1964. Ved Århus Universitet 1964-77, professor ved Aalborg Universitetscenter 1977-82 og Handelshøjskolen i Århus 1982-88. I Det økonomiske Råds formandskab 1975-83 (formand 1978-83). Rigsstatistiker 1.8.1988-31.1.1995. I ledelsen for Conference of European Statisticians 1992-94. Formand for bestyrelse og repræsentantskab i Danmarks Nationalbank fra 1991. Formand for bestyrelsen for Danmarks Miljøundersøgelser fra 1995 og for Transportrådet fra 1996.

Jan Plovsing
(f. 1945)

Rigsstatistiker siden 1995

Mag.scient.soc. 1972 (bifag nationaløkonomi). Socialforskningsinstituttet 1972-95, forskningsleder 1977, afdelingschef 1986, direktør 1989-95. Medlem af Regeringens Socialkommission 1991-93, af bestyrelsen for Forskerakademiet 1993-95 og af formandskabet for Sektorforskningens direktørkollegium 1991-95 (formand 1993-95). Rigsstatistiker 1.4.1995. 1999 formand for Partnership Group SPC (Statistical Programme Committee) i EU. Forfatter til social-politiske værker, senest *Socialpolitik*, 1998.



Stikordsregister

Stikordene henviser til sidetal

A

ADAM (Annual Danish Aggregated Model) 108, 167
 afdelingskontrakter 160
 afskedigelser 130
 aktivitetsplaner 140
 Analyse- og Prognosekontoret 108-109
 analyser 88, 108-109, 183
 Andersen, Anders 97
 arbejdskonflikter 80-81, 124-125
 arbejdsmarkedsstatistik 47, 63, 85, 114
 Árni Magnússon 19-20
 ATP-registre 82

B

De bedste i staten 145, 147
 befolkningsstatistik 19-22, 25, 29, 47, 85, 92-94, 114, 142, 163
 behovsenquête 79
 benchmarking 170
 Bergsøe, A. F. 27-28
 Beveridge, William 50
 bevillinger 35-36, 38-39, 77, 112, 119, 126-130, 145, 154, 156-159, 172, 181-182, 186-187
 bistandslovsstatistik 99-104
 Bjerke, Kjeld 71-72
 brugerundersøgelser 79, 161, 177
 budgetanalysen 156-157
 Bygnings- og Boligregistret (BBR) 93

C

CATI (Computer-aided Telephone Interviewing) 149
 Center for Registerforskning 168
 Det Centrale Erhvervsregister (CVR) 65
 Det Centrale Personregister (CPR) 92
 Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) 151-152
 centraliseringsprincippet 11-12, 55, 75, 182
 chefkontrakter 160
 Christensen, Bent 73
 Christophersen, Henning 172-173
 Cohn, Einar 43, 46, 56, 67
 Collin, Jonas 23-24

D

Danmarks Grundforskningsfond 168
 Danmarks Nationalbank 167, 182-183
 Danmarks Statistikbank 169
 Danske og Norske Tabel-Contoir 22
 databanker 132, 168-169
 databehandling 68, 81-82, 109-112, 122-123, 125, 148-150
 Datacentralen 68, 81
 dataleverandørpolitik 153-154
 datasikkerhed 180-181
 David, C. N. 31-32
 DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) 167

E

E-komplekset 136-137
 edb-anvendelse 68, 81-82, 109-112, 122-125, 148-150
 edb-strategi 122-125, 148-150
 EF/EU-samarbejde 94-95, 154, 166-167, 172, 184
 De elektriske maskiner 68
 elektronisk formidling 168-169
 energistatistik 164
 erhvervsregister 54, 65, 83, 91, 114, 151-152
 erhvervsstatistik 29-31, 39, 46-47, 114, 151-152, 164
 erhvervsstrukturprojekterne 136-137
 Estrup, J. B. S. 34-36
 EU-finansiering 157
 Eurostat 94

F

Falbe Hansen, V. A. 32, 34, 41
 finansieringsbidrag 127
 flextid 140
 Fogh Rasmussen, Anders 156
 folketælling 19-22, 25, 29, 47, 85, 93
 Forandringskomplekset 137-140
 Fordelingskontoret 44
 formiddagsdispensation 61
 formidling 50-51, 68-69, 84-85, 130-132, 168-169, 176-177, 193-194

forskningservice 134-135, 168, 183
fortrolighedsprincippet 10, 39, 74, 76,
179-180

Francke, O. P. 26
Fremskridtspartiet 98

G

Gad, Marius 34, 36

H

Hækkerup, Per 97

I

IDA (Integreret Database for Arbejdsmar-
kedsforskning) 135
indberetningsbyrden 13, 142, 146, 151-154,
178-179
Indkomststatistikudvalget 79
indtægtsdækket virksomhed 130-132, 159
industristatistik 29-31, 39, 44, 65, 85
international benchmarking 170
internationalt samarbejde 54-55, 94-95, 154,
165-167, 172, 184
internet 168-169
INTRASTAT 152, 166-167

J

Jelved, Marianne 158
Jensen, Adolph 42-43
Jørgensen, Erling 126

K

Kampmann, Viggo 55, 71, 74, 89
Keynes, John Maynard 52
KIDS (Konjunkturdata på Internettet fra
Danmarks Statistik) 169
kildeskatteregistre 82
Koefoed, A. M. 40-41
Kommissionen angaaende Tabelværket i
Danmark 9, 23-26
kommunalreformen 95-96
Kommunedata 95-96
kommunekontaktudvalg 96
kommuner (samarbejde med) 95-97,
103-104, 142
Kommunernes Landsforening (KL) 96
kompetenceudvikling 141-142
konjunkturstatistik 46-47
konsulentundersøgelser 137-140

kontorcontrakter 160
kreditmarkedsstatistik 85

L

La Cour, Aage 72-74
landbrugsstatistik 44
Ledelsen 146
ledelsesprincipper 139-140
levnedsmiddelrationering 43-45
lovgivning 10, 35-38, 41-42, 56-60, 72-77,
98, 104-105, 107-108
Lovmodellen 132-134

M

Magnússon, Árni 19-20
makroøkonomiske modeller 88, 108-109,
167, 183
medarbejderuddannelse 141-142
messedeltagelse 131
Meyer, Poul 59
miljøstatistik 164-165
Mínipopulationsregistret (MPR) 83,
108-109
moderniseringskampagnen 135-136
momsregistre 82
Mortensen, C. Ulrich 58, 60, 71
mål- og resultatstyring 148, 170
målgrupper 14
målsætning 139, 169-170

N

national benchmarking 170
nationalregnskabsstatistik 46-48, 66, 115,
165-166
nordisk samarbejde 54-55, 89
Nørgaard, Ivar 71-72

O

offentlighedsprincippet 9-10, 21, 25
Ohlsson, Ingvard 89
opgavetyper 14-15, 75
organisationsændring 36-38, 61-62, 81, 112,
125-126, 140, 160

P

Páll Jónsson Vidalín 19
Pedersen, Edvard 72
personalepolitik 139-141
personalepolitiske foranstaltninger 62,
127-128, 130

personaleressourcer 22, 28, 38-39, 42, 48,
61-62, 80-81, 112, 119, 128-130, 188,
190-192

Petersen, Niels Helweg 112
Planlægningsstatistikudvalget 79
Plovsing, Jan 148

politisk aritmetik 19
Posekikkerloven 57
prisstatistik 44, 47, 66-67
produktivitetsundersøgelse 155
prognoser 88, 108-109, 183
publikationsvirksomhed 50-51, 69, 84-85,
130-131

R

Ramus, F. E. 32
Reedtz-Thott, Tage 37
registerforskrifter 107-108
registerlovgivning 10, 79-81, 98, 104-105,
107-108
registerstatistik 82-83, 88-94, 104-108
Registertilsynet 107
regnskabsstatistik 85, 152, 164
reguleringspristallet 66-67, 72-73
Rentekammeret 20
respondenter 13, 80, 142, 146, 151-154,
178-179
Rockwool Fondens Forskningsenhed 135
Rosenørn, M. H. 31
Rothe, Viggo 27
Rubin, Marcus 37, 40-41
rådgivende udvalg 79, 162

S

samordningsenquete 79
Schmidt, Erik Ib 59-60
servicevirksomhed 50, 79, 112, 116-117,
130-132, 159, 176-177
Skade, H. N. 43, 56
Skak-Nielsen, N. V. 78, 89, 120
SMEC (Simulation Model of the Economic
Council) 108
Socialforskningsinstituttet (SFI) 65
socialstatistik 39, 99-104, 142, 163
Statens og Kommunernes Datacentral 68,
81
Statistical Law 10
statistiksager 72-73, 98-104, 165-167
Statistisk Adressefortegnelse 65
statsbeskrivelse 19, 21-22

Strategi 96 160
Strategi 2005 160, 169-170
strejker 80-81, 124-125
Styrelsen 75-76, 171
særopgaver 15, 43, 69, 75

T

Tabelkommissionen 9, 23-26
Tabelkontoret 22
telefoninterviewing 149
Thaarup, Frederik 21
tidsserier 64, 69
Trolle-udvalget 92, 104
turnusundersøgelse 146, 158, 161-162

U

uafhængighedsprincippet 9-10, 75, 171-173
uddannelsespolitik 141-142
uddannelsesstatistik 63
udenrigshandelsstatistik 44, 146-147,
166-167
udlændingestatistik 163
udsniitsstatistik 54, 83, 108-109, 151-152

V

valutastatistik 167
verdenskrigene 42-44, 47-48
Vidalín, Páll Jónsson 19

W

Wargentín, Pehr 20

Z

Zeuthen, Hans E. 120

Ø

økonomisk statistik 46-48, 66, 115, 143,
165-166
økonomiske modeller 88, 108-109, 167, 183
Ørsted, A. S. 9, 24-25

Å

Århus-filialen 168